

**หลักกฎหมายจาก
บทความสันติปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๘**

- : ลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้าน !
- : อ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้อง ... มีผลให้คำสั่ง
(ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย
- : เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือการบรรจุเป็นข้าราชการ ...
ต้องพ้นจากตำแหน่ง !
- : การใช้ดุลพินิจกำหนดโทษ ... ต้องเหมาะสมกับความผิด
- : สิทธิเบิกค่าเล่าเรียนสำหรับบุตรที่เกิดก่อนรับราชการ

ฯลฯ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลักกฎหมายจาก

บทความสนธิสัญญาที่น่าสนใจ เล่ม ๘

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

สงวนลิขสิทธิ์

จัดทำโดย :

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

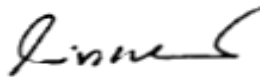
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๙๕๕

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

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการ ได้จัดทำบทความสั้นเกี่ยวกับคดีปกครอง โดยนำตัวอย่างคำสั่ง และคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจมาเรียบเรียงเป็นเรื่องราว เผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ “วารสารกรมประชาสัมพันธ์” (คอลัมน์ กฎหมายใกล้ตัว) และ “วารสารก้านผู้ใหญบ้าน” (คอลัมน์ ระเบียบกฎหมาย)

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่าบทความดังกล่าวมีประโยชน์ และให้สาระความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกระบวนการ ยุติธรรมทางปกครอง จึงได้รวบรวมจัดทำเป็นรูปเล่ม โดยได้สรุป สาระสำคัญและหลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ กำกับไว้ในบทความแต่ละเรื่องด้วย เพื่ออำนวยความสะดวก ให้กับผู้สนใจได้ศึกษาค้นคว้า การจัดทำหนังสือหลักกฎหมาย จากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจในครั้งนี้นับเป็นเล่มที่ ๘ แล้ว จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะมีส่วนในการพัฒนาองค์ความรู้ เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการ นิติศาสตร์และผู้สนใจโดยทั่วไป



(นายไกรรัช เยวจิตร)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๒๗ กันยายน ๒๕๕๙

สารบัญ

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑.	“สถานีรถไฟฟ้าว” ขนาดที่ (ไม่) ใหญ่ ? เกินจำเป็น	๑
๒.	เพียงแค่พยานหลักฐาน “มีมูล” ... วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ !	๑๐
๓.	ลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้าน !	๑๙
๔.	เป็น ผอ. เพียงหนึ่งปี ... ความผิดนี้ต้องชดใช้ เต็มจำนวนหรืออย่างไร ?	๒๗
๕.	อ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้อง ... มีผลให้คำสั่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย	๓๗
๖.	“กฎ” ... ไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้าย แก่บุคคล	๔๖
๗.	เจ้าหน้าที่เขียนเช็คสั่งจ่ายผิดระเบียบ ... แต่ “เจ้าหน้าที่” มีส่วนผิดด้วย	๕๔
๘.	ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ กรณีประธานกรรมการสอบสวนวินัย อย่างร้ายแรงเข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรม	๖๒

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
๙.	ลาออกจากราชการ ... แต่ขาดราชการ จึงถูกลงโทษทางวินัย	๗๐
๑๐.	เจ้าหน้าที่การคลัง “ทุจริต” ... ประธาน กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องร่วมรับผิดชอบ !	๘๐
๑๑.	ผลงานทางวิชาการที่ “อ้างอิง” ไม่ถูกต้อง ถือเป็นการ “ลอกเลียน”	๘๘
๑๒.	อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ... เพราะเชื่อว่า เอกสารถูกต้อง !	๙๖
๑๓.	ลาออกจากกรรมการบริษัทมีผลทันที ... นายก (ไม่) มี “ส่วนได้เสีย !”	๑๐๓
๑๔.	กำหนดรายละเอียดบางรายการ “กีดกันผู้เสนอราคา” ... มีผลให้ประกาศ ประกวดราคาทั้งหมดไม่ชอบหรือไม่ ?	๑๑๑
๑๕.	สามีภริยาต่างคนต่างยื่นเสนอราคา ... ถือว่ามี “ผลประโยชน์ร่วมกัน”	๑๑๙
๑๖.	เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือการบรรจุ เป็นข้าราชการ ... ต้องพ้นจากตำแหน่ง !	๑๒๗
๑๗.	การใช้ดุลพินิจกำหนดโทษ ... ต้องเหมาะสม กับความผิด	๑๓๗

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๘.	สมาชิก อบต. กับสิทธิฟ้องคดี เพื่อควบคุมการบริหารงานของนายก อบต.	๑๔๕
๑๙.	เทศบาล ... ประกาศจุดผ่อนผันให้จำหน่าย สินค้าบนถนนหลวง แต่กระทบสิทธิ การใช้ที่ดินของเอกชน	๑๕๔
๒๐.	“ประกาศสอบราคา” เอกสารที่ต้องจัดส่ง ให้แก่บุคคลใด ?	๑๖๓
๒๑.	สิทธิเบิกค่าเล่าเรียนสำหรับบุตร ที่เกิดก่อนรับราชการ	๑๗๐
๒๒.	ไม่ได้แจ้งผลการประเมิน ... แต่ให้ชี้แจง ในภายหลัง ถือว่าดำเนินการถูกต้อง !	๑๗๘
๒๓.	ขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะไม่ใช่สิทธิเลือกตั้ง !	๑๘๗
๒๔.	กระทรวงการคลังให้เพิ่มผู้ต้องรับผิดชอบ ... ต้องให้ออกลูกโต้แย้งหรือไม่ ?	๑๙๕
๒๕.	“ผู้ใหญ่บ้าน” มีพฤติการณ์เกี่ยวข้อ กับการตัดไม้ ... ต้องออก !!	๒๐๔
๒๖.	“แจกผ้าห่มกันหนาว” โดยสุจริต ... ไม่ตัดสิทธิการเป็นผู้ใหญ่บ้าน !	๒๑๒

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
๒๗.	มอบที่ดินให้สร้างโรงเรียน ... เมื่อไม่ใช่ ประโยชน์แล้ว ต้องคืน !	๒๒๑
๒๘.	ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของเทศบาล ... การกระทำอันเสื่อมเสียที่จะถูกถอดถอน ให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?	๒๒๙

เรื่องที่ ๑
“สถานีรถไฟฟ้” ขนาดที่ (ไม่) ใหญ่ ?
เกินจำเป็น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๑๐๕/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างสถานีรถไฟฟ้ขนาดใหญ่ เพื่อรองรับขบวนรถไฟฟ้าและผู้โดยสารที่จะเพิ่มปริมาณมากขึ้น และเพื่อความปลอดภัยของระบบการขนส่งผู้โดยสารในบริเวณสถานี ซึ่งแม้จะทำให้เจ้าของที่ดินบางรายต้องสูญเสียประโยชน์จากการที่ต้องถูกเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในกิจการดังกล่าว แต่เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติรับรอง และได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมายโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วนเพื่อให้มีผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินเพียงเท่าที่จำเป็น และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาราจรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การใช้อำนาจกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชนจึงชอบด้วยกฎหมายและไม่ถือเป็นการสร้างภาระแก่เอกชนเกินสมควร

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ก็มิได้หมายความว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อเอกชน เพราะการใช้อำนาจต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นทั้งในด้านของประโยชน์สาธารณะและความเสียหายที่เอกชนจะได้รับ (หลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง) ด้วย ซึ่งหากการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เอกชนจะได้รับแล้ว แม้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเอกชนอยู่บ้าง ก็ถือเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

“สถานีรถไฟฟ้า” ขนาดที่ (ไม่) ใหญ่ ? เกินจำเป็น

อีกไม่นานชาวกรุงเทพมหานครหลายคนจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการรถไฟฟ้า ทั้งสายสีม่วงและสายสีน้ำเงิน ซึ่งแม้เจ้าของที่ดินบางรายอาจสูญเสียประโยชน์จากการที่ต้องถูกเวนคืนที่ดินเพื่อนำมาใช้ในกิจการดังกล่าว และถึงแม้จะเข้าใจได้ว่าการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าทั้งสองสายมีประโยชน์ต่อการเดินทางของประชาชน และเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนต้องยอมรับในการกระทำความดังกล่าว แต่ก็อดคิดไม่ได้ว่าโครงการก่อสร้างทั้งหมดหรือบางส่วน เช่น สถานีรถไฟฟ้า อาคารจอดรถ หรือศูนย์ซ่อมบำรุงใช้พื้นที่เกินความจำเป็นอันทำให้ได้รับความเสียหายจากการถูกเวนคืนมากเกินไปเกินความจำเป็นหรือไม่

ดังเช่นคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ได้นำคดีพิพาทกรณีที่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนได้ฟ้องการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยว่าสร้างสถานีรถไฟฟ้ามให้มีขนาดใหญ่ “เกินความจำเป็น” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยนำหลักกฎหมายสำคัญ คือ “หลักความได้สัดส่วน” มาวินิจฉัย โดยหลักความได้สัดส่วนนี้มีสาระสำคัญในอันที่จะจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าถึงแม้จะได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่าง

ประโยชน์สาธารณะกับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน ดังนั้น คดีนี้จึงไม่เพียงแต่จะทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้และเข้าใจถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินโครงการรถไฟฟ้าทั้งสายสีม่วงและสายสีน้ำเท้านั้น หากแต่ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย) ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชน ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ และอำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี และเขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วงระยะทาง ๒๓ กิโลเมตร และได้กำหนดให้ทำการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าเตาปูนซึ่งเป็นสถานีร่วมให้มีขนาดกว้าง ๒๐ เมตร และยาว ๒๐๐ เมตร ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในบริเวณที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการเวนคืนเพื่อดำเนินการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าเตาปูนเห็นว่าการกำหนดขนาดที่ตั้งของสถานีดังกล่าวเป็นการกำหนดที่เกินความจำเป็นที่จะต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน โดยเห็นว่ารถไฟฟ้า ๑ ขบวน จะมีตู้สำหรับผู้โดยสาร ๓ ตู้ ยาวตู้ละ ๓๐ เมตร รวม ๙๐ เมตร ความยาวของสถานีจึงไม่น่าจะเกิน ๑๒๐ เมตร การก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าจึงเป็นไปโดยไม่เหมาะสม

และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนในบริเวณดังกล่าว จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดขอเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชนฯ ดังกล่าวในส่วนที่ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่าการดำเนินการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าและสถานีร่วมรถไฟฟ้าเตาปูนเป็นการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายและเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะรัฐมนตรี) พร้อมทั้งได้จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพิจารณาเรียบร้อยแล้ว และขนาดของสถานีรถไฟฟ้าเตาปูนได้รับการออกแบบให้เป็นสถานีร่วมสำหรับเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสารระหว่างรถไฟฟ้าสายสีม่วงและรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน จึงมีขนาดใหญ่กว่าสถานีปกติทั่วไป เพื่อรองรับการเดินรถทั้งในแบบ ๓ ตู้ต่อขบวน และ ๖ ตู้ต่อขบวน ส่วนแนวเขตทางจะกันเขตที่ดินให้มีเขตห่างจากขอบโครงการข้างละ ๓ เมตร เป็นพื้นที่ก่อสร้างและเป็นเขตรอบรถไฟฟ้าเมื่อก่อสร้างเสร็จ อีกทั้งเป็นความจำเป็นที่จะต้องรองรับปริมาณผู้โดยสารที่จะเพิ่มจำนวนขึ้น

คดีนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปใช้ในกิจการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภคหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะในด้านต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักรัฐจำเป็นต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และกฎระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะในเรื่องของการดำเนินกิจการทางด้านขนส่งมวลชนซึ่งถือเป็น

การดำเนินการที่มีความสำคัญซึ่งมีขนาดใหญ่และมีมูลค่าการลงทุนสูง อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าวยังอาจส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง ทั้งต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคม ระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศโดยรวม ดังนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาสิ่งสาธารณทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงกำหนดว่า ก่อนที่รัฐจะดำเนินการก่อสร้างกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งมวลชนจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (อย่างไรก็ตาม นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๕๗ วรรคสอง และมาตรา ๖๗ วรรคสอง กำหนดว่า การเวนคืนสิ่งสาธารณทรัพย์ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีขนาดใหญ่และอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใด นอกจากจะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงประกอบด้วย) และถ้ามีความจำเป็นต้องใช้สิ่งสาธารณทรัพย์เพื่อดำเนินกิจการรถไฟฟ้าโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งสิ่งสาธารณทรัพย์ จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการก่อสร้างก็ได้ โดยให้ระบุถึงความประสงค์ของการเวนคืนที่ดิน หน่วยงานที่จะดำเนินการ และกำหนดเขตที่ดินเท่าที่จำเป็นในบริเวณที่จะดำเนินการ

ดังนั้น ประเด็นว่าการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชน เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายสีม่วงชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชน ดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะดำเนินการก็ได้ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ตามความจำเป็นในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้า และการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เป็นการเสนอโดยกระทรวงคมนาคมและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พร้อมทั้งได้ส่งร่างให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบก่อนประกาศใช้ ดังนั้น การตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงได้ตราโดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้และได้ดำเนินการตามขั้นตอน รวมทั้งกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนปัญหาว่า การกำหนดเขตที่ดินเพื่อก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าสายสีม่วงมีขนาดใหญ่กว่าสถานีปกติทั่วไป อันจะถือเป็นการกำหนดเขตที่ดินเกินกว่าความจำเป็น และสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกเวนคืนที่ดินเกินสมควรหรือไม่ ?

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า สถานีรถไฟฟ้า หมายความว่า อาคารและสถานที่ซึ่งใช้เป็นที่จอดรถไฟฟ้าเพื่อรับและส่งคนโดยสาร และให้หมายความรวมถึงอาณาบริเวณ ตลอดจนอุปกรณ์ที่ใช้ในการให้บริการ อำนวยความสะดวก และความปลอดภัยในกิจการรถไฟฟ้าด้วย ดังนั้น การสร้างสถานีรถไฟฟ้าจึงมิใช่การสร้างเพียงตัวสถานีและรางรถไฟฟ้าเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงบริเวณที่ใช้เพื่ออำนวยความสะดวกและความปลอดภัยแก่ผู้โดยสารด้วย ตลอดจนถึงบริเวณที่เก็บเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการบำรุงรักษาและความปลอดภัยของสถานี การออกแบบสถานีโดยมีความกว้าง ๒๐ เมตร ความยาว ๒๐๐ เมตร เพื่อรองรับขบวนรถไฟฟ้าสายสีม่วงกับสายสีน้ำเงินจำนวน ๓ ถึง ๖ ตู้ มีทางขึ้นลงสี่จุดและมีเขตทางห่างจากขอบโครงการข้างละ ๓ เมตร เพื่อความปลอดภัยของระบบการขนส่งผู้โดยสารและประชาชนในบริเวณสถานี จึงเป็นการดำเนินการตามความเหมาะสมโดยได้คำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วนเพื่อให้มีผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาจราจรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชนฯ ดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายและสร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร
แต่อย่างใด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๑๐๕/๒๕๕๕)

ด้วยเหตุนี้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึง
วางหลักการสำคัญไว้ว่า ถึงแม้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ และแม้จะได้
ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม
ก็มีได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบ
ต่อเอกชนที่จะได้รับความเสียหายอันเนื่องจากการดำเนินการ
ดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐยังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของ
การดำเนินการทั้งในด้านประโยชน์ของสาธารณะและความเสียหาย
ที่เอกชนจะได้รับเสมอ โดยหากการดำเนินการนั้นเป็นไปตาม
เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันก่อให้เกิดประโยชน์
ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เอกชนจะ
ได้รับแล้ว ก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่า
การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกับเอกชน
อยู่บ้างก็ตาม

เรื่องที่ ๒

เพียงแค่พยานหลักฐาน “มีมูล” ...
 วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๖/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

นายกเทศมนตรีทำสัญญาจ้างก่อสร้างถนนโดยผู้รับจ้างได้เช่ารถบรรทุกของภริยาของนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อขนหินลูกรัง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของงานก่อสร้างด้วย เมื่อมีการร้องเรียนถึงพฤติกรรมดังกล่าวและมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งการรับฟังพยานหลักฐานในการสอบสวนนี้ไม่จำเป็นต้องรับฟังจนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นการพิจารณาคดีอาญาแต่อย่างใด การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีที่นายกเทศมนตรีลงนามในสัญญาเช่ารถบรรทุกที่สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นภริยาเป็นเจ้าของและได้รับเงินค่าเช่ารถบรรทุกจากผู้เช่า ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ อันมีผลให้สมาชิกภาพของนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๒. การรับฟังพยานหลักฐานของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยถึงการกระทำอันต้องห้ามของสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้นไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อวินิจฉัยถึงการกระทำความผิดทางอาญา เพียงแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีมูลหรือมีพฤติการณ์ที่สมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนได้เสียในสัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลแล้ว ก็ถือว่าเพียงพอที่จะวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง เพราะเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

**เพียงแค่ว่าพยานหลักฐาน “มีมูล” ...
 วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ !**

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม ... (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง (๕) ขาดประชุมสภาเทศบาล สามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือ (๖) กระทำการ อันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ กล่าวคือ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะ กระทำ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการสอบสวน และวินิจฉัยกรณีมีเหตุสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล สิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ การที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอย่างใดอย่างหนึ่งจะต้องพิจารณา จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งมาตรฐานการรับฟังพยานหลักฐาน เพื่อวินิจฉัยลงโทษตามมาตรา ๓๖ นี้ต้องรับฟังพยานหลักฐานถึง ขนาดชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัยเช่นในคดีอาญาหรือไม่ หรือ เพียงแต่ปรากฏพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือว่ามีสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวอ้างก็เพียงพอที่ผู้ว่า

ราชการจังหวัดจะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงก็ได้

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ขณะนั้นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นภริยาและเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ถูกร้องเรียนว่ามีส่วนได้เสียโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยผู้รับเหมาก่อสร้างได้นำรถบรรทุกสิบล้อที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ครอบครองมาใช้บรรทุกดินและหินลูกรังในลักษณะเป็นการร่วมดำเนินการกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำผิดตามที่ถูกร้องเรียนจริง จึงมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลง เนื่องจากกระทำการอันต้องห้ามตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ตามมาตรา ๑๘ ทวิ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นสมาชิกภาพ

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่านาย ป. ได้ทำสัญญาเช่ารถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนที่นาย ป. ผู้แทนห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. จะเข้าทำสัญญาจ้างก่อสร้างถนนกับเทศบาล ซึ่งเมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. เช่ารถจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปแล้วก็เป็นสิทธิของผู้เช่าไม่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่ประการใด

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า นาย ป. ให้การว่ามิได้มีการเช่ารถบรรทุก และการลงลายมือชื่อในสัญญาเช่าเป็นการลงลายมือชื่อภายหลังจากการร้องเรียนผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะได้แสดงหลักฐานเกี่ยวกับใบสำคัญรับเงินค่าเช่ารถก็ตาม แต่หลักฐานดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะทำให้เชื่อว่านาย ป. ได้ทำสัญญาเช่ารถจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จริง ดังนั้น เมื่อฟังไม่ได้ว่ามีการเช่ารถบรรทุกตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้าง ทั้งโดยข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าการนำรถบรรทุกของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้าไปดำเนินการในโครงการตามสัญญา ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ได้ทำไว้กับเทศบาลและมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. จึงเป็นการดำเนินการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีส่วนได้รับประโยชน์จากสัญญาดังกล่าว อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ ซึ่งมีผลให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙

วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลงจึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า กระบวนการสอบสวนในการรับฟังพยานหลักฐานไม่ถูกต้อง เป็นการรับฟังพยานหลักฐานรวบรัดเกินไป ไม่รับฟังพยานหลักฐานอื่นโดยเฉพาะพยานเอกสารที่เป็นเอกสารของทางราชการ มีแต่การให้ถ้อยคำ ซึ่งการให้ถ้อยคำนั้นสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา และมีความน่าเชื่อถือน้อยกว่าพยานเอกสาร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเห็นว่าการรับฟังพยานหลักฐานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เป็นธรรมกับตนเอง ทั้งที่ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง มีเจตนารมณ์กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริง ซึ่งต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยใด ๆ ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีส่วนเกี่ยวข้องกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. จึงจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการอันต้องห้ามตามกฎหมายได้

จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การรับฟังพยานหลักฐานของผู้ว่าราชการจังหวัดในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติไว้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะห้ามสมาชิกสภา

เทศบาลเข้ามีผลประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล และมีให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ประโยชน์ใด ๆ จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลไม่ว่าโดยตนเองหรือโดยผ่านทางผู้อื่นในขณะที่ดำรงตำแหน่ง และตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามภาพถ่ายว่าในการก่อสร้างผู้รับจ้างได้นำรถบรรทุกซึ่งเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปชนหินลูกรัง อันเป็นส่วนหนึ่งของงานก่อสร้างถนน ซึ่งจากการสอบปากคำผู้ร้องเรียนที่ยืนยันว่าเป็นการลงหินลูกรังเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๘ ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยอมรับว่าเป็นเจ้าของรถบรรทุกคันดังกล่าว แต่ได้ให้นาย ป. เช่ารถคันดังกล่าวไปใช้ในกิจการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับชำระค่าเช่าเดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท รวม ๓ เดือน โดยมีการออกใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้นเมื่อฟังข้อเท็จจริงได้ว่าการนำรถบรรทุกดังกล่าวไปลงหินลูกรังในงานก่อสร้างที่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ตกลงรับจ้างทำงานไว้กับเทศบาล โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นสามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ลงนามในฐานะนายกเทศมนตรีผู้รับจ้าง ซึ่งหากมีการเช่า

รถบรรทุกจริงตามสัญญาเช่าและได้รับเงินค่าเช่ารถบรรทุกจากผู้เช่า ก็ยอมแสดงถึงการได้รับประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือในกิจการที่กระทำกับเทศบาลที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลอยู่

เมื่อฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติกรรมตามที่ถูกร้องเรียนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือในกิจการที่ทำไว้กับเทศบาล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลจึงชอบด้วยกฎหมาย **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๖/๒๕๕๕)**

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานว่า การรับฟังพยานหลักฐานจากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยการกระทำอันต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องขัดแย้งจนปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำความผิดอย่างเช่นในคดีอาญา เพียงแต่ปรากฏพยานหลักฐานมีมูลว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีส่วนได้เสียกับสัญญาที่ทำกับเทศบาล ก็เพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองกระทำการอันต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ

เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่
 กระทำการใด ๆ ในกิจการของรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชน
 ในท้องถิ่นจะต้องระมัดระวังและตระหนักในหน้าที่ของตน
 อย่างที่สุด ไม่ให้มีพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์หรือเข้ามามีส่วน
 ได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะสร้างความ
 เสียหายต่อประโยชน์ขององค์กรและประชาชนในท้องถิ่นอย่าง
 ร้ายแรงแล้ว สถานภาพของการเป็นผู้แทนของท้องถิ่นก็ต้อง
 สิ้นสุดลงด้วยเช่นกัน

เรื่องที่ ๓

ลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๙/๒๕๕๕ และ
อ. ๔๖๓/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีนายอำเภอประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยมีรายชื่อบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกและพ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปี และเป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่ศาลรอกองโจษไว้ ซึ่งแม้ผู้สมัครจะได้รับประโยชน์จากการล้างมลทินแล้วก็ตาม แต่การล้างมลทินมีผลเพียงให้ลบล้างโทษเท่านั้น มิได้ลบล้างการกระทำความผิดให้หมดสิ้นไปด้วยแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าผู้สมัครรายนี้มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๐) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และถือว่าเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรมตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ประกาศของนายอำเภอในส่วนที่ให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การล้างมลทินมีผลเป็นการลบล้างเฉพาะโทษตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเท่านั้น แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างความผิดหรือความประพฤติในทางเสื่อมเสียที่กระทำไปแล้วได้

๒. ลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดว่าต้องไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมนั้น ต้องพิจารณาลักษณะต้องห้ามอันเป็นปัจจุบันตามข้อเท็จจริงของผู้สมัครในขณะที่มีการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยจะต้องมีพยานหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจนประกอบด้วย

๓. กรณีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกในคดีอาชญากรรม แม้ศาลจะให้การลงโทษไว้ก็ตาม ถือเป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ตลอดไปโดยไม่มีเงื่อนไขสิ้นสุดอันจะทำให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในภายหลังได้

ลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ...

(๘) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ...

(๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย ... ยาเสพติด ... ฯลฯ

โดยนายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่หากมีผู้คัดค้านว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรม นายอำเภอจะต้องดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวนได้ความตามที่มีผู้คัดค้าน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว

การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้าน จึงนับว่ามีความสำคัญที่จะกลั่นกรองบุคคลที่มีคุณสมบัติถูกต้อง ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อทำหน้าที่ปกครอง ดูแลราษฎรในเขตหมู่บ้านเพื่อความสงบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกันของราษฎร

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ผู้เขียนมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๘) (๑๐) และ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยผู้เขียนจะกำหนดประเด็นเพื่อทำความเข้าใจง่าย ๆ พร้อมทั้งนำคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาเป็นตัวอย่างประกอบ ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การพิจารณาคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๘) กรณีไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม จะต้องถือเอาพฤติกรรมหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

โดยประเด็นนี้ได้มีคำวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๗/๒๕๕๕ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำบ้าน เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องสอด ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกคนหนึ่งเป็นผู้มีประวัติเคยถูกศาล

อาญาพิพากษาจำคุก ๓ ปี ข้อหาจำหน่ายยาเสพติดและถูกจำคุกที่เรือนจำจังหวัด แต่ภายหลังจากที่มีการสอบสวนคุณสมบัติแล้ว นายอำเภอก็ได้ประกาศรายชื่อให้ผู้ร้องสอดเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นำพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาพิจารณาด้วย และผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งในประเด็นปัญหาตามมาตรา ๑๒ (๘)

ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๘) หมายถึง ลักษณะต้องห้ามอันเป็นปัจจุบันของผู้สมัครในขณะที่มีการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นดุลพินิจของนายอำเภอที่จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงในขณะนั้น ซึ่งพฤติกรรมการกระทำความผิดที่อาจถือได้ว่าผู้ร้องสอดเป็นผู้เสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมจะต้องมีพยานหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจนด้วย และการล้างมลทินเป็นการลบล้างเฉพาะโทษ ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิดที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษ

ประเด็นที่สอง กรณีที่ผู้สมัครต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกและพ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปี แต่ได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๐) หรือไม่ ?

คดีนี้เกิดจากราษฎรในหมู่บ้านคัดค้านว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เนื่องจากเคยต้องโทษในความผิดฐานใช้เอกสารราชการปลอมตามคำพิพากษาศาลจังหวัด ให้จำคุก ๔ ปี และพ้นโทษเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งนับถึงวันสมัครยังไม่พ้นกำหนด ๑๐ ปี แต่นายอำเภอได้ประกาศรายชื่อให้เป็นผู้สมัคร เนื่องจากเห็นว่าได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้น ๆ หมายความว่าผู้ที่ต้องโทษตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษเท่านั้น ส่วนความประพฤติหรือการกระทำที่เป็นเหตุให้บุคคลนั้นถูกลงโทษหาได้ถูกลบล้างไปด้วยไม่ เพราะความประพฤติหรือการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วไม่อาจล้างมลทินให้หมดไปได้ ผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีเพียงให้ลบล้างโทษเท่านั้น หากได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดตามความเป็นจริงที่ได้กระทำขึ้นให้หมดสิ้นไปด้วยไม่ และมาตรา ๑๒ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นพฤติกรรมที่อยู่ใน

ลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเมื่อพ้นกำหนดเวลา
สิบปีนับแต่วันพ้นโทษจึงไม่ต้องด้วยลักษณะต้องห้ามดังกล่าว

ประเด็นที่สาม กรณีที่ผู้สมัครต้องคำพิพากษาให้ลงโทษ
จำคุกในคดีอาญาเสพติด แต่ศาลรอกการลงโทษ ถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติ
และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) หรือไม่ ?

คดีนี้ราษฎรในหมู่บ้านได้มีหนังสือคัดค้านว่าผู้สมัคร
รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านถูกศาลพิพากษาให้ลงโทษจำคุก ๖ เดือน
และปรับ ๑๕,๐๐๐ บาท ในความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติด
ให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ โทษจำคุกให้รอกการลงโทษไว้เป็นเวลา
๒ ปี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หากมีพฤติกรรมต้องโทษ
ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องที่ฯ ย่อมอยู่ในลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายตลอดไป
โดยไม่มีเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดอันทำให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการเป็น
ผู้ใหญ่บ้านในภายหลังได้เลย

ในส่วนของประเด็นที่สองและประเด็นที่สาม ผู้สนใจ
สามารถอ่านรายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๔๖๓/๒๕๕๖ โดยในคดีนี้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน
เป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามทั้งตามมาตรา ๑๒
(๑๐) และมาตรา ๑๒ (๑๑) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าถือว่า
ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีพฤติกรรมหรือการกระทำเสียชื่อ
ในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมตาม

มาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น
จึงยอมเป็นผู้ที่อยู่ในลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดี
ข้างต้น นอกจากจะช่วยให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่
ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีแนวทาง
ในการวินิจฉัยพฤติกรรมหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๑๒
(๘) มาตรา ๑๒ (๑๐) และมาตรา ๑๒ (๑๑) แล้ว ยังเป็นบรรทัดฐาน
การปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีที่ผู้ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษา
ถึงที่สุดหรือกรณีศาลให้การลงโทษจำคุก และภายหลัง
ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ว่าการล้าง
มลทินมีผลเพียงให้ถือว่าบุคคลนั้นไม่เคยถูกลงโทษในความผิด
ที่ได้กระทำเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นการลบล้างความผิดหรือ
ความประพฤติเสื่อมเสียที่ได้กระทำไปแล้วแต่อย่างใด

เรื่องที่ ๔

เป็น ผอ. เพียงหนึ่งปี ... ความผิดนี้ต้องชดใช้
เต็มจำนวนหรืออย่างไร ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๙/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

ผู้อำนวยการโรงพยาบาลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาพบว่าเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน แต่ยังไม่มอบหมายให้ลงชื่อส่งจ่ายเช็คร่วมกับตน ทั้งยังได้ลงชื่อส่งจ่ายเช็คโดยปล่อยให้มีการเว้นช่องว่างเป็นเหตุให้มีการเติมตัวเลขและตัวอักษรลงในเช็คแล้วนำเช็คที่แก้ไขไปเบิกเงินและนำเงินส่วนที่เกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน ซึ่งหากเรียก Statement มาตรวจสอบย่อมเห็นความผิดปกติของยอดเงินที่ถูกถอนออกไป กรณีดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากผู้อำนวยการโรงพยาบาลเป็นแพทย์บรรจุใหม่และย้ายมาประจำเพียง ๔ เดือน ประกอบกับยังไม่เคยได้รับการอบรมเกี่ยวกับการบริหาร การเงินการบัญชี และต้องตรวจรักษาผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคน จึงสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความ

บกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม
ออกด้วย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้อ ๓๘ และข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงิน
และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ (ปัจจุบัน คือ
ข้อ ๔๗ และข้อ ๔๘ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บ
รักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑) กำหนดว่าการเขียน
เช็คสั่งจ่ายเงินจะต้องสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน
โดยตรง และให้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” พร้อมทั้งประทับอักษรว่า
AC/PAYEE ONLY และขีดคร่อมเช็คดังกล่าวด้วย ส่วนข้อ ๓๘
ของระเบียบดังกล่าว (ปัจจุบัน คือ ข้อ ๔๗) กำหนดให้การเขียน
หรือพิมพ์จำนวนเงินในเช็ค ให้เขียนหรือพิมพ์ให้ขีดคำว่า “บาท”
หรือขีดเส้นหน้าจำนวนเงินโดยไม่มีช่องว่างที่จะเขียนหรือพิมพ์
จำนวนเงินเพิ่มเติมได้ การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจลงลายมือชื่อ
ในเช็คลงชื่อสั่งจ่ายเช็คโดยปล่อยให้มีการเว้นช่องว่างจนเป็นเหตุ
ให้ผู้ได้บังคับบัญชาเติมตัวเลขและตัวอักษรลงในเช็คเกินจำนวน
และทุจริตเงินไป ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ
อย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทาง
ราชการ

๒. การกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นนอกจากจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์แล้ว หน่วยงานของรัฐยังต้องพิจารณาถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมเพื่อนำมาหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เป็น ผอ. เพียงหนึ่งปี ... ความผิดนี้ต้องชดใช้
เต็มจำนวนหรืออย่างไร ?

ในการเบิกจ่ายเงินของทางราชการ มาตรา ๓๘ ประกอบ
มาตรา ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงิน
ส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ (หรือปัจจุบัน คือ ข้อ ๔๗
และข้อ ๔๘ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษา
เงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑) ได้กำหนดให้การจ่ายเงิน
ต้องกระทำเฉพาะที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกำหนดไว้
หรือมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้จ่ายได้ หรือตามที่ได้รับอนุญาต
จากกระทรวงการคลัง และผู้มีอำนาจได้อนุมัติให้จ่ายได้ และการ
เขียนเช็คเพื่อส่งจ่ายเงินได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ว่าจะต้องส่งจ่าย
ในนามของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงินโดยตรง และให้ขีดฆ่าคำว่า
“หรือผู้ถือ” พร้อมทั้งประทับอักษรว่า **AC/PAYEE ONLY** และ
ขีดคร่อมเช็คดังกล่าวด้วย นอกจากนั้น ข้อ ๓๘ ของระเบียบ
ฉบับเดียวกัน (หรือปัจจุบัน คือ ข้อ ๔๘) ยังกำหนดให้การเขียน
หรือพิมพ์จำนวนเงินในเช็ค ให้เขียนหรือพิมพ์ให้ขีดคำว่า
“บาท” หรือขีดเส้นหน้าจำนวนเงิน โดยต้องไม่มีช่องว่างที่จะ
เขียนหรือพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มเติมในภายหลังได้

กรณีที่มีการเขียนเช็คเพื่อส่งจ่ายเงินของทางราชการมิได้
ปฏิบัติตามที่ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของ

ส่วนราชการดังกล่าวกำหนดไว้จนทำให้มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ หากเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจลงนามในเช็ค และ/หรือเจ้าหน้าที่ในระดับควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ย่อมต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

โดยผู้ฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงพยาบาล) เป็นนายแพทย์ระดับ ๔ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล และมีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คร่วมกับเจ้าหน้าที่อีก ๒ คน คือ นาง ก. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่มีหน้าที่จัดทำบัญชีเบิกเงิน เขียนเช็ค และหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไปหรือหัวหน้าฝ่ายพยาบาลอีกหนึ่งคน

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๕๔๒,๘๕๗.๑๔ บาท ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการโรงพยาบาลในอัตราร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน

๒๗๕,๐๐๐ บาท และในฐานะผู้ลงลายมือชื่อส่งจ่ายเงินในเช็คในอัตราร้อยละ ๒๕ เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท กรณีนาง ก. แก่ไขจำนวนเงินในเช็คจำนวน ๓ ฉบับรวมเป็นเงิน ๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินโดยปล่อยให้มีการเว้นช่องว่างจนมีการเติมตัวเลขและตัวอักษรลงในเช็คได้ และไม่ตรวจสอบ Statement ของบัญชีธนาคารที่ส่งจ่ายเช็คไม่ตรงกับต้นขั้วเช็คที่ธนาคารส่งมาให้ทุกเดือน

ภายหลังการตรวจสอบการเงินการบัญชีของโรงพยาบาลพบว่านาง ก. ได้แก้ไขเช็คจำนวน ๗๔ ฉบับ การทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน และทำการแก้ไขยอดเงินในเช็คที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อร่วมจำนวน ๓ ฉบับ รวมจำนวนเงินที่นาง ก. ทุจริตทั้งสิ้น ๑๗,๘๓๕,๑๓๑.๗๘ บาท

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าเพื่งจบการศึกษามาเพียง ๑ ปีครึ่ง รวมเวลารับราชการ ๑ ปี ๔ เดือน อีกทั้งยังเป็นแพทย์ประจำโรงพยาบาลเพียงคนเดียวที่ต้องตรวจรักษาผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคน ส่วนการลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้ารับการอบรมเกี่ยวกับการบริหาร การเงินหรือการบัญชี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทั้งสองดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่สำคัญ ๒ ประเด็น คือ **พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ย่อมมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารงานทั่วไปของโรงพยาบาล และหากพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพหรือมีพฤติการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจ ก็ชอบที่จะดำเนินการทางบริหารในเบื้องต้นด้วยการสับเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่ภายใน และเมื่อรับทราบพฤติการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของนาง ก. ว่าทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน แต่ก็ยังมอบหมายให้เป็นผู้มีอำนาจลงชื่อในการสั่งจ่ายเงินตามเช็คร่วมกับตน ทั้งยังได้ลงชื่อสั่งจ่ายเช็คโดยมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ และข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นช่องทางให้นาง ก. กระทำการทุจริตได้ และหากเรียก Statement จากฝ่ายบริหารงานทั่วไปมาตรวจสอบก็ย่อมเห็นความผิดปกติของยอดเงินที่ถูกถอนออกไป ซึ่งแตกต่างจากยอดเงินคงเหลือที่ได้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คในแต่ละครั้งเป็นอย่างมาก การปล่อยให้มีการเว้นช่องว่างในเช็คจนสามารถเติมตัวเลขและตัวอักษรได้ เป็นเหตุให้นาง ก. นำเช็คที่แก้ไขไปเบิกเงินจากธนาคารและนำเงินส่วนที่เกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการนั้น แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยถือได้ว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้

ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนประเด็นว่า **ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด ?** ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ทั้ง ๆ ที่เป็นแพทย์บรรจุใหม่ เพิ่งสำเร็จการศึกษา มาเพียงหนึ่งปีครึ่ง และย้ายมาประจำที่โรงพยาบาลเพียง ๔ เดือน อีกทั้งกำลังจะไปศึกษาต่อในอีก ๘ เดือนข้างหน้า โดยที่สามารถสรรหาบุคลากรอื่นในหน่วยงานที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความชำนาญงานด้านบริหารมากกว่าผู้ฟ้องคดีให้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนได้ ย่อมเป็นการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมกับงานบริหาร ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับการอบรมใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหาร การเงินการบัญชี กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติสำหรับผู้บริหาร และเป็นแพทย์เพียงคนเดียวที่ต้องตรวจรักษาผู้ป่วยวันละร้อยกว่าคน ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่หนักมาก

นอกจากนี้ การกระทำทุจริตเกิดขึ้นก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติหน้าที่และยังคงมีอยู่หลังจากผู้ฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อตรวจพบการทุจริตหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ไปประมาณ ๑ ปี ย่อมเป็นความบกพร่องในระบบการตรวจสอบการเงินของโรงพยาบาลและระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งระบบการเบิกจ่ายเงิน

และการตรวจสอบเช็คของธนาคารก็มีข้อผิดพลาดบกพร่อง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงาน และระบบการดำเนินงานส่วนรวมเป็นส่วนมาก เพื่อประโยชน์ แห่งความยุติธรรมจึงสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบที่เกิดจาก ความบกพร่องดังกล่าวร้อยละ ๕๐ ของยอดเงินจำนวน ๕๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๒๗๕,๐๐๐ บาท และเมื่อคำนึงถึงระดับความ ร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ ร้อยละ ๒๕ ของจำนวนเงินดังกล่าวเป็นเงิน ๖๘,๗๕๐ บาท

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนรวมเป็นเงิน ๕๕๐,๐๐๐ บาท ในส่วนที่เกิน ๖๘,๗๕๐ บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๙/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติ ราชการสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งด้าน **การกระทำกรณี “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”** โดยต้อง พิจารณาถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้กระทำกับภาวะวิสัยและ พฤติการณ์ที่ขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์ มาตรฐานซึ่งวิญญูชนทั่วไปในภาวะเช่นนั้นจักต้องมี และ**การ พิจารณาจำนวนค่าสินไหมทดแทน**เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงาน ของรัฐที่เสียหาย โดยนอกจากจะพิจารณาถึงความผิดหรือความ บกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

แล้ว ยังต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความ
เป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์อีกด้วย เช่น ความบกพร่อง
ในระบบการตรวจสอบการเงินของหน่วยงาน ระบบการตรวจสอบ
ภายในของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ระบบการเบิกจ่ายเงินและ
การตรวจสอบเช็คของธนาคาร และระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่
และภาระที่ต้องรับผิดชอบในงานประจำ เป็นต้น นอกจากนี้ ศาล
ปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของ
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดซึ่งเคยเป็น
ผู้ตรวจสอบการเงินของโรงพยาบาลและเป็นผู้รู้พฤติการณ์ที่
ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการเป็นกรรมการในประเด็น
ที่ว่า การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดชอบละเมิดนั้น ถือว่าขัดต่อข้อ ๘ ของระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ซึ่งสามารถศึกษา
รายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคดีดังกล่าว

เรื่องที่ ๕
อ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้อง ... มีผลให้คำสั่ง
(ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๙/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

การที่ผู้กำกับการ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน ผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งที่เป็นการกระทำความผิดก่อนที่พระราชบัญญัติข้างต้นจะมีผลใช้บังคับ กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งที่อ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้อง แต่ไม่มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวเสียไปทั้งหมดหรือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งสามารถแก้ไขคำสั่งโดยอ้างอิงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งให้ถูกต้องต่อไปได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับนั้น ในส่วนของวิธีบัญญัติ (ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบละเมิด การรายงานความเห็นต่อกระทรวงการคลัง และการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน) จะต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ แต่ในส่วนของสารบัญญัติ (ความรับผิดชอบในทางละเมิด สิทธิไต่เบื้อ และความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม) จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงแต่อ้างบทกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งไม่ถูกต้องเท่านั้น กรณีไม่ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้อง ... มีผลให้คำสั่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย

คดีปกครองที่จะนำมาฝากวันนี้ เป็นเรื่องการนำหลักกฎหมายระหว่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งใช้ในขณะที่มีการกระทำละเมิดมาปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับการนำบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาอ้างในคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่ก่อนจะเข้าสู่เนื้อหาของข้อพิพาทและเพื่อให้เข้าใจยิ่งขึ้น ผู้เขียนจะขอทบทวนหลักการสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับสักเล็กน้อย ซึ่งต่างรู้กันดีอยู่แล้วว่าก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุมาจากการปฏิบัติงานในหน้าที่หรือส่วนตัวก็ตาม จะต้องนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับแก่ทุกกรณี ซึ่งจะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าการกระทำละเมิดนั้นจะเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ

เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดก็เปลี่ยนไป โดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนโดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี รวมทั้งต้องหักส่วนความรับผิดชอบอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย หรือในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนโดยมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

ดังนั้น หลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็น “สารบัญญัติ” ของกฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งหากการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วและใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เจ้าหน้าที่ก็ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคดี อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๓/๒๕๕๕ หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ที่ อ. ๕๓๔/๒๕๕๕ รวมทั้งคดีพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๘/๒๕๕๕ ที่ยกมาเป็นอุทธรณ์ฉบับนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในแนวทางเดียวกันว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศใช้บังคับ แต่โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงต้องพิจารณาความรับผิดตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ของกฎหมายในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติออกจากกัน โดยส่วนที่เป็น “สารบัญญัติ” ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น แต่ในส่วนที่เป็น “วิธีบัญญัติ” ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม หลายคนอาจยังไม่ชัดเจนว่าหลักเกณฑ์ใดเป็นส่วนที่เรียกว่า “สารบัญญัติ” หรือ “วิธีบัญญัติ” และหากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายได้ดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์ทั้งในส่วน “สารบัญญัติ” หรือ “วิธีบัญญัติ” แต่ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนกลับอ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้อง โดยอ้างบทบัญญัติใน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้อ้างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำมาใช้ปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กรณีนี้จะถือว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีนี้สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมวด สังกัดกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๑๓ ได้ขับรถยนต์ของทางราชการไปเฉี่ยวชนกับรถจักรยานยนต์ของนาย ส. เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๘ จากการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นว่า มิใช่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้กำกับการ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ ๑๓) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงใช้สิทธิไล่เบี้ยโดยมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนคืนแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยตนจะต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ได้ปฏิบัติ

หน้าที่ราชการด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการกระทำละเมิดเกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ในส่วนของวิธีสบัญญัติ อันได้แก่ ขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด การรายงานความเห็นต่อกระทรวงการคลัง และการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ แต่ในส่วนของสารบัญญัติ อันได้แก่ ความรับผิดในทางละเมิด สิทธิไล่เบี้ย และความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น แม้การกระทำละเมิดมิใช่เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงต้องรับผิดและผู้ถูกฟ้องคดีย่อมใช้สิทธิไล่เบี้ยได้ตามมาตรา ๔๒๕ มาตรา ๔๒๖ และมาตรา ๔๒๗ ประกอบมาตรา ๗๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การที่คำสั่งลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ

ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในกรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และยังได้อำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นเรื่องการบังคับทางปกครองซึ่งมีอาจใช้บังคับได้กับกรณีนี้ จึงเป็นการออกคำสั่งที่อ้างบทกฎหมายไม่ถูกต้องเท่านั้น หากทำให้คำสั่งดังกล่าวเสียไปทั้งหมดหรือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถแก้ไขคำสั่งนี้โดยอ้างอิงบทกฎหมายให้ถูกต้องได้ พิพากษายกฟ้องและให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งให้ถูกต้องต่อไป

คำพิพากษานี้ไม่เพียงแต่จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบเกี่ยวกับการใช้บทบัญญัติของกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับเท่านั้น หากแต่ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้มีความระมัดระวังและรอบคอบในการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายและการนำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้เป็นฐานในการออกคำสั่ง เพราะแม้ว่าการอ้างบทบัญญัติของกฎหมายไม่ถูกต้องจะไม่กระทบต่อ

ความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาสาระในคำสั่งก็ตาม แต่ก็อาจ
สะท้อนให้เห็นถึงความไม่รู้และไม่เข้าใจในหลักกฎหมายของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งย่อมมีผลต่อความไว้วางใจของคู่กรณีในการ
ทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

เรื่องที่ ๖

“กฎ” ... ไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคล

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๒/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

กรณีมหาวิทยาลัยออกประกาศกำหนดให้ผู้ที่ผิดสัญญา รับทุนการศึกษาต้องชำระเบี้ยปรับเพิ่มขึ้นเป็นสามเท่า โดยนำมา ใช้บังคับย้อนหลังกับผู้ที่ได้ทำสัญญารับทุนก่อนที่จะมีการออก ประกาศ แต่การที่ประกาศนี้มีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงอยู่ภายใต้หลักการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผล ย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น มหาวิทยาลัย จึงไม่อาจบังคับใช้ประกาศนี้ย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่ผู้รับทุนได้ แม้มหาวิทยาลัยจะเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่มีเอกสิทธิ์เหนือ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญา ได้ฝ่ายเดียวก็ตาม เพราะเบี้ยปรับที่สูงขึ้นเป็นเพียงการได้มาซึ่ง ทรัพย์สิน มิได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการบริการ สาธารณะทางด้านการศึกษาแต่อย่างใด การเรียกให้ผู้รับทุน ชำระเงินเบี้ยปรับตามประกาศฉบับดังกล่าวถือเป็นการใช้สิทธิ โดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย มหาวิทยาลัยจึงต้อง คืนเงินเบี้ยปรับที่รับไว้เกินแก่ผู้รับทุน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของสัญญา รับทุนการศึกษา ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง คือ มุ่งให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์มุ่งหมายถึงตัวเงินที่จะให้ผู้รับทุนซึ่งผิดสัญญาชำระเงินแก่หน่วยงานทางปกครองแต่อย่างใด การที่หน่วยงานออกประกาศกำหนดให้ผู้ผิดสัญญา รับทุนการศึกษาชำระเบี้ยปรับเพิ่มขึ้น โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังและเป็นผลร้ายแก่ผู้รับทุนซึ่งได้ทำสัญญาไว้ก่อนที่ประกาศฉบับดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ จึงถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

“กฎ” ... ไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคล

คดีปกครองที่จะนำมาฝากในฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายที่สำคัญ คือ **หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (Non-rétroactivité des actes administratifs)** มาวินิจฉัยในคดี ซึ่งหลักนี้มีสาระสำคัญที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวให้มีผลบังคับย้อนหลัง ไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมประเภทที่มีผลเป็นการทั่วไป คือ กฎ และนิติกรรมที่มีผลเป็นการเฉพาะรายเฉพาะกรณี คือ คำสั่งทางปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับการมีผลย้อนหลังของ “กฎ” ในคดีนี้ว่า “การบังคับใช้กฎหมายนั้น รัฐจะกระทำการได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศให้บุคคลรับทราบถึงเนื้อหาของกฎหมาย เพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับจะได้ควบคุมการกระทำของตนเองให้สอดคล้องกับกฎหมายเช่นว่านั้น และรัฐไม่อาจใช้อำนาจเพิ่มเติมให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลเกินกว่าผลทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะกระทำการได้”

คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยของรัฐได้ทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัย) สองฉบับ คือ สัญญาอนุญาตให้ข้าราชการศึกษาภายในประเทศ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ กำหนดเบี้ยปรับกรณีผิดสัญญา

หนึ่งเท่า และสัญญาบริบูรณ์ทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ กำหนดเบี้ยปรับสองเท่า แต่ต่อมาได้มีการทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญานับที่สองโดยลดเบี้ยปรับเหลือหนึ่งเท่าตามมติคณะรัฐมนตรี

ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานชดใช้ทุนตามสัญญา คณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง กำหนดเบี้ยปรับใหม่เป็นสามเท่า ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอลาออก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ชดใช้เงินตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการศึกษาภายในประเทศ พร้อมเบี้ยปรับจำนวนสามเท่า และให้ชดใช้เงินตามสัญญาบริบูรณ์ทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ พร้อมเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่า

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเรียกเก็บเบี้ยปรับตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการศึกษาภายในประเทศจำนวนสามเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืนเป็นการเรียกเบี้ยปรับที่สูงเกินสมควร แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้แนะนำให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินไปก่อนและให้โต้แย้งภายหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงนำเงินไปชำระและยื่นหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนการเรียกเก็บเบี้ยปรับดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับแจ้งว่าหนี้ตามสัญญาได้ระงับลงด้วยการชำระหนี้แล้ว ไม่อาจลดเบี้ยปรับได้

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ลดเบี้ยปรับเป็นเงินจำนวนสามเท่าเหลือหนึ่งเท่า และให้คืนเบี้ยปรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไว้เกิน

ในเบื้องต้นที่มีการยื่นคำฟ้องศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี เพราะหนี้เงินตามสัญญาจะรับลงด้วยการชำระหนี้ แต่หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคดีนี้ไว้พิจารณา

สำหรับในส่วนเนื้อหาของคดีนี้มีประเด็นหลักที่น่าสนใจ คือ (๑) ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถนำประกาศมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มาใช้บังคับย้อนหลังได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ประกอบกับปฏิบัติงานขาดใช้ทุนไม่ครบถ้วนตามสัญญา จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของประกาศและมีหน้าที่ผูกพันต้องปฏิบัติตามประกาศด้วย แต่เนื่องจากประกาศมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มีลักษณะเป็น “กฎ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะกำหนดอัตราเบี้ยปรับตามมาตรา ๑๖ (๒) และ (๑๑) แห่ง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับข้อ ๒๓ และข้อ ๒๗ ของระเบียบมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ว่าด้วยพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

จึงส่งผลให้พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยถูกบังคับให้ยอมผูกพันตนและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และเมื่อประกาศมีลักษณะเป็นกฎจึงอยู่ภายใต้หลักการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจบังคับใช้ประกาศดังกล่าวย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดีได้

(๒) ผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระเบี้ยปรับในอัตราที่สูงขึ้นตามประกาศที่ออกมาใช้บังคับภายหลังจากที่สัญญาามีผลใช้บังคับหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่มีเอกสิทธิ์หรืออำนาจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองได้ฝ่ายเดียวก็ตาม แต่การออกประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการได้มาซึ่งทรัพย์สินในส่วนของเบี้ยปรับที่เพิ่มสูงขึ้นเท่านั้น มิได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดี มาตรการเกี่ยวกับเบี้ยปรับตามประกาศดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายใต้

ความยินยอมแก้ไขสัญญาของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ตกลงแก้ไขสัญญาให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับเพียงหนึ่งเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืนตามสัญญา

การที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเบี้ยปรับจำนวนสามเท่า จึงเป็นการใช้สิทธิโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินเบี้ยปรับที่รับไว้เกิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๒/๒๕๕๕)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองจะได้อธิบายหลักกฎหมายสำคัญดังกล่าว และทำให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รู้และเข้าใจถึงวัตถุประสงค์อันแท้จริงของสัญญา รับทุนการศึกษาซึ่งมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง” ว่า แม้สาระสำคัญของสัญญา รับทุนการศึกษาของหน่วยงานราชการ โดยทั่วไปจะมีข้อกำหนดให้ผู้รับทุนต้องกลับมาปฏิบัติราชการ ชดใช้ทุนเมื่อสำเร็จการศึกษา และหน่วยงานของรัฐสามารถเรียกให้ผู้รับทุนชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินช่วยเหลือใด ๆ ที่ทางราชการจ่ายให้ในระหว่างศึกษา และต้องชำระเบี้ยปรับในกรณีผิดสัญญาไม่ว่ากรณีใด ๆ แต่วัตถุประสงค์อันแท้จริงของสัญญาก็คือ ต้องการให้ผู้รับทุนกลับมาปฏิบัติราชการเพื่อดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์มุ่งหมายถึงตัวเงินที่จะให้ผู้รับทุนชำระเงินแก่หน่วยงานแต่อย่างใด

และแม้ว่าโดยลักษณะของสัญญาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะมี เอกสิทธิ์เหนือกว่าคู่สัญญาที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาได้ ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะใช้เอกสิทธิ์นั้น อย่างไม่มีขอบเขต หรือไม่เคารพต่อเจตนาของคู่สัญญา หรือ นอกเหนือประโยชน์สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตนได้

คดีนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจซึ่งผู้เขียนไม่อาจนำมา ฝากในอุทาหรณ์นี้ได้ (เนื่องจากเหตุที่ในการลงเผยแพร่ จำกัด) อาทิ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น คำฟ้องเพิ่มเติมขอแก้ไขชื่อผู้ถูกฟ้องคดี และหลักการใช้สิทธิ โดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่ศาลปกครองชั้นต้น ได้นำมาวินิจฉัยในคดี ผู้สนใจสามารถศึกษาให้ได้ครบทุกประเด็น จากคำพิพากษาข้างต้น

เรื่องที่ ๗

เจ้าหน้าที่เขียนเช็คส่งจ่ายผิดระเบียบ ...

แต่ “เจ้าหน้าที่” มีส่วนผิดด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๙/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่การเงินของโรงพยาบาลชำระหนี้ค่าเวชภัณฑ์โดยเขียนเช็คส่งจ่าย แต่ไม่ขีดคร่อมและขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก เป็นเหตุให้บริษัทผู้จำหน่ายเวชภัณฑ์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับชำระหนี้ เนื่องจากผู้แทนบริษัทไม่ได้นำเช็คมอบให้แก่บริษัท กรณีถือว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดต่อบริษัทผู้จำหน่ายเวชภัณฑ์ที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การที่บริษัทมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายด้วยจากการกระทำของผู้แทนบริษัทและกรรมการผู้จัดการบริษัทก็ได้ตรวจสอบและติดตามถึงเหตุแห่งความล่าช้าในการส่งจ่ายเงิน จึงให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละห้าสิบของความเสียหายที่เกิดขึ้น

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายหรือกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จำต้องถือปฏิบัติและผูกพันตามกฎหมายเกณฑ์ที่ตนเป็นผู้กำหนดขึ้น เนื่องจากบุคคลภายนอกหรือประชาชนทั่วไปย่อมมีความคาดหวังและเชื่อโดยสุจริตว่าจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเท่าเทียมกัน การที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ไม่ถือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์นั้นย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากเกิดความเสียหายขึ้นอันเป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำดังกล่าวแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

**เจ้าหน้าที่เขียนเช็คส่งจ่ายผิดระเบียบ ...
แต่ “เจ้าหน้าที่” มีส่วนผิดด้วย**

ในการส่งจ่ายเช็คเพื่อชำระหนี้ของหน่วยราชการนั้น ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ของส่วนราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่ง แต่เดิมเป็นไปตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ แต่ต่อมาระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบการเบิกจ่ายเงิน จากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวกำหนดวิธีปฏิบัติในการจ่ายเงิน ไว้ในแนวทางเดียวกันว่า กรณีส่วนราชการซื้อทรัพย์สิน การเขียน เช็คส่งจ่ายเงินเพื่อชำระหนี้ให้กับเจ้าหน้าที่นั้น ให้ออกเช็คส่งจ่าย ในนามของเจ้าหน้าที่ ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือ ผู้ถือ” ออกและขีดคร่อมด้วย (ข้อ ๔๘ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงิน จากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑)

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมาย ไกลตัวฉบับนี้

เป็นเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฟ้องให้ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าข้อเท็จจริงจะเกิดขึ้นในช่วงของการบังคับใช้ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ แต่เมื่อหลักการในการส่งจ่ายเช็คเพื่อชำระหนี้ของหน่วยราชการเป็นไปในลักษณะเดียวกับระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ คดีนี้จึงสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเงินในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทผู้จำหน่ายเวชภัณฑ์ให้แก่โรงพยาบาล ส. ซึ่งเป็นโรงพยาบาลในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) เป็นเวลาหลายปี แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔ โรงพยาบาล ส. ไม่ได้ชำระเงินค่าสินค้าตามใบแจ้งหนี้ ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามมาโดยตลอด ต่อมา จึงได้ทราบว่าโรงพยาบาลได้มีการชำระหนี้แล้วบางส่วน โดยเจ้าหน้าที่การเงินของโรงพยาบาลเขียนเช็คส่งจ่ายเงินให้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๓ ฉบับ แต่ไม่ได้ขีดคร่อมและไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก และมอบเช็คดังกล่าวให้ผู้แทนของผู้ฟ้องคดี ทำให้มีผู้นำไปขึ้นเงินสดจากธนาคาร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินค่าสินค้า

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนทราบหลักเกณฑ์การจ่ายเงินของทางราชการดีว่าจะต้องจ่ายเป็นเช็คขีดคร่อมและต้องขีดฆ่าคำว่า ผู้ถือออก หากโรงพยาบาลปฏิบัติตามระเบียบ ผู้แทนของผู้ฟ้องคดี

จะไม่สามารถนำเช็ดไปขึ้นเงินได้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมที่ค้างชำระ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมจำนวน ๙๕๐,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ในเรื่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าโรงพยาบาล ส. ได้จ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมีนาง ว. ซึ่งเป็นผู้รับเงินแทน จึงเป็นการชำระหนี้โดยถูกต้องตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ส่วนการเขียนเช็คส่งจ่ายของเจ้าหน้าที่การเงินที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการทางวินัยต่อไป ความเสียหายจึงมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบ

ประเด็นปัญหาก็คือ การที่เจ้าหน้าที่โรงพยาบาล ส. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ เป็นการละเลยต่อหน้าที่และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อส่วนราชการเป็นผู้กำหนดระเบียบดังกล่าวขึ้นมาเอง และเจ้าหน้าที่การเงินต่างก็ถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการมาโดยตลอด รวมทั้งโรงพยาบาล ส. และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเช่นเดียวกัน บุคคลภายนอกผู้เป็นเจ้าหน้าที่จึงย่อมคาดหมายและเชื่อโดยสุจริต

ว่าเจ้าหน้าที่การเงินจะปฏิบัติตามระเบียบที่ส่วนราชการเป็นผู้กำหนดและคงปฏิบัติตามต่อไปจนกว่าจะมีการยกเลิกระเบียบดังกล่าว ดังนั้น ระเบียบนี้ย่อมมีผลผูกพันให้ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่การเงินต้องปฏิบัติตาม การที่โรงพยาบาล ส. และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. ถือปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว เฉพาะกับผู้ชายรายอื่น ๆ แต่สำหรับผู้ฟ้องคดีได้ถือปฏิบัติเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำเภอใจ อีกทั้งไม่มีเหตุผลใดที่เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แม้ข้อเท็จจริงยังไม่มีน้ำหนักรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลหรือกระทำด้วยความจงใจ แต่ก็เป็นกรกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาล ส. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม **สำหรับความรับผิดของโรงพยาบาล ส. จะมีได้เพียงใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้นำมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๔๒ และมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาวินิจฉัย โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายด้วย** เนื่องจากผู้แทนของผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเช็คมอบให้ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ หากกรรมการผู้จัดการบริษัทใช้ความระมัดระวังสอดส่อง ตรวจสอบติดตามอย่างบุคคลผู้ค้าขายหรือมีหนังสือทวงถามเหตุแห่งความล่าช้าในการส่งจ่ายเงินก็จะไม่เกิดความเสียหายมาก

ความเสียหายที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองฝ่ายจึงมีส่วนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละห้าสิบของความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๙/๒๕๕๕)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี และเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการส่งจ่ายเงินของแผ่นดินว่าจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการหรือแม้กระทั่งกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ อย่างเคร่งครัด เพราะกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่

ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดขึ้นล้วนมีผลผูกพันฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลต่อความคาดหวังของประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายหรือระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นสำหรับใช้ในการปฏิบัติราชการ และมีผลต่อความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับผู้ประกอบอาชีพค้าขายหรือรับจ้างกับส่วนราชการทั่วไปว่า พฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ใช้ความระมัดระวังสอดส่อง ตรวจสอบ ติดตาม หรือมีหนังสือทวงถามเหตุแห่งความล่าช้าในการส่งจ่ายเงินจนเกิดความเสียหายจำนวนมาก ถือเป็นความผิดหรือความบกพร่องที่มีส่วนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายด้วย ...

เรื่องที่ ๘

ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่

กรณีประธานกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๕/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

การที่หนึ่งในอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) กรมการจัดหางาน ได้เคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการเรียกรับเงินจากนายจ้างของคณงานต่างตัวมาก่อน โดยมีความเห็นว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งหาก อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน มีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว เมื่อ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานมีคำสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ จึงถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

อ.ก.พ. กรม เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อเจ้าหน้าที่เคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยและต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็น อ.ก.พ. กรม เพื่อพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยด้วยนั้น กรณีถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

**ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่
กรณีประธานกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง
เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรม**

แม้ว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่บัญญัติถึงกรณีความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ไว้ แต่เมื่อการพิจารณาความผิดทางวินัยถือเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับใช้เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ดังนั้น การพิจารณาความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังเช่นกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและมีการดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จนกระทั่งมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

แต่ปรากฏว่าหนึ่งในอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนเป็นคนเดียวกับประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาความผิดทางวินัยในเรื่องเดียวกันด้วย จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันจะเป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๕/๒๕๕๕ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมการจัดหางาน) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่าเป็นบุคคลที่เรียกรับเงินจากนายจ้างของคณงานต่างด้าว โดยมีนาย พ. เป็นประธานกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรลงโทษไล่ออกจากราชการ หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับรายงานแล้วก็ได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานพิจารณา ซึ่งในการประชุม อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน นาย พ. ได้เข้าประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานด้วย และที่ประชุมมีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งตามมติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับมติ จึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. และหลังจาก ก.พ. มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากเห็นว่าการสอบสวนไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า มติ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานที่ให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการประชุม อ.ก.พ. กรมการจัดหางานของนาย พ. ซึ่งเคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมาก่อนมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามนัยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยโต้แย้งว่าการประชุม อ.ก.พ. กรมการจัดหางานต้องให้กรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการประชุมด้วย เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถามข้อสงสัยของ อ.ก.พ. เนื่องจากเป็นผู้รู้รายละเอียดในสำนวนการสอบสวนและมีเอกสารการสอบสวนจำนวนมาก และนาย พ. ไม่ใช่คู่กรณีและไม่ได้มีส่วนได้เสียกับกรณีดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ ไม่มีบทบัญญัติและ ก.พ. ก็ไม่ได้ออกกฎ ก.พ. ไว้ว่าการประชุม

ของ อ.ก.พ. กรมจะต้องดำเนินการเช่นใด และบุคคลใดมีสิทธิเข้าร่วมประชุมหรือไม่ จึงต้องนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อการพิจารณากรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน ซึ่งถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อ.ก.พ. ผู้ทำการพิจารณาจะต้องมีความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ ตามมาตรา ๑๓ หรือกรณีมีเหตุอื่นตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง เมื่อนาย พ. เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรมการจัดหางานในฐานะ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน มิได้เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงตอบข้อซักถามข้อสงสัยของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน และนาย พ. เคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีมาก่อนและเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการทั้ง อ.ก.พ. กรมการจัดหางานก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งหากมีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว ดังนั้น นาย พ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ อันเป็นความเห็น

ที่เป็นปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี กรณีนี้ย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลให้มติ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน และคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญว่า อ.ก.พ. กรม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และมติของ อ.ก.พ. กรม มีผลทำให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว อ.ก.พ. กรม จึงเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและการประชุม อ.ก.พ. กรม เป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้ร่วมเป็น อ.ก.พ. กรม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจึงต้องมีความเป็นกลางตามนัยมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่รู้ว่าตนมีกรณีดังกล่าวก็ควรที่จะหยุดการพิจารณาเรื่องนั้นไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือประธานกรรมการทราบตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะหากยังพิจารณาเรื่องนั้น
ต่อไปและเห็นได้ชัดว่าความไม่เป็นกลางส่งผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจอย่าง
ไม่ถูกต้องชอบธรรม ย่อมจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครอง
ที่ผู้มีอำนาจสั่งตามมติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

เรื่องที่ ๙

ลาออกจากราชการ ... แต่ขาดราชการ

จึงถูกลงโทษทางวินัย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๙/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

กรณีที่ข้าราชการยื่นหนังสือขอลาออกโดยประสงค์ให้มีผลในวันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือและไม่มาปฏิบัติหน้าที่นับแต่นั้น โดยผู้บังคับบัญชาไม่ได้อนุญาตให้ลาออก เพราะเป็นการยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วันและไม่มีเหตุผลความจำเป็นเป็นพิเศษ การลาออกจึงมีผลตามกฎหมายในวันถัดจากวันครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่ยื่นหนังสือขอลาออกตามข้อ ๓ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งส่งผลให้เป็นการขาดราชการติดต่อกันเกินกว่า ๑๕ วัน และผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่เมื่อระหว่างขาดราชการนั้นยังดำรงสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่ได้กล่าวหาและไม่ได้ให้อโอกาสชี้แจงถึงเหตุผลของการขาดราชการแต่อย่างใด และการดำเนินการทางวินัย ก็ได้กระทำขึ้นภายหลังจากที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้าราชการที่ไม่ประสงค์จะรับราชการต่อไป จะต้องยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และยังคงต้องมาปฏิบัติราชการจนกว่าการลาออกจะมีผลตามกฎหมาย หากขาดราชการไปก่อนได้รับอนุญาตย่อมถือเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดทางวินัย

๒. คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจต้องให้อิโกลาสข้าราชการได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่ง โดยการให้อิโกลาสดังกล่าวจะต้องกระทำในขณะที่ข้าราชการผู้นั้นยังดำรงสถานะเป็นข้าราชการอยู่เท่านั้น หากกระบวนกรดังกล่าวกระทำขึ้นภายหลังจากที่พ้นสถานะการเป็นข้าราชการไปแล้ว ย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ลาออกจากราชการ ... แต่ขาดราชการ จึงถูกลงโทษทางวินัย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นคดีเกี่ยวกับการลาออกจากราชการของข้าราชการ โดยผู้ยื่นประสงค์จะให้การลาออกมีผลในวันถัดจากวันที่ยื่นใบลาออก หลังจากยื่นใบลาออกจึงไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน หน่วยงานต้นสังกัดจึงได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ

คดีนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการที่ประสงค์จะขอลาออกจากราชการให้ต้องระมัดระวัง เนื่องจากการสิ้นสุดความเป็นข้าราชการด้วยการลาออกจากราชการกับการถูกไล่ออกจากราชการ ล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายหลายประการแล้ว หากแต่ยังเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลให้ตระหนักในความสำคัญของระเบียบกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติต่างๆ และถึงแม้คดีนี้จะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายฉบับเดิม ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่หลักการเกี่ยวกับการลาออกจากราชการก็ยังคงเหมือนเดิม ดังนั้น จึงสามารถนำ

บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้มาใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นความประสงค์ขอลาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่อนุญาตให้ลาออกเพราะเห็นว่าเป็นการยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่ได้มีการยับยั้งการลาออก ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ หน่วยงานต้นสังกัดเห็นว่าเป็นการขาดราชการต่อเนื่องเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งยังมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเสนอความเห็นควรปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แจ้งว่าการลาออกของผู้ฟ้องคดีมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ และมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ อนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ต่อมา อ.ก.พ. จังหวัดมิดิให้ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการ แต่ อ.ก.พ. ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่มีเจตนาที่จะขาดราชการ โดยไม่มีเหตุผล คำสั่งลงโทษไล่ออกดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอลาออกในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ลาออกในวันดังกล่าว การลาออก จึงมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันถัดจากครบกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันยื่นหนังสือลาออกตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ และถือว่าวันสุดท้ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติราชการ คือ วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่คำสั่งลงโทษระบุว่า ผู้ฟ้องคดีขาดราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ จึงไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (๑) เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และ (๒) เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการ

คดีนี้มีหลายประเด็นที่น่าสนใจ

ประเด็นแรก การขอลาออกจากราชการตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีมีผลเป็นการลาออกโดยชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่วันที่ใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อนุญาตให้ลาออกเพราะเป็นการยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่มีเหตุผลความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะอนุญาตให้ยื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน ทั้งยังไม่ได้มีการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก การลาออกจึงย่อมมีผลบังคับตามกฎหมายในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันยื่นหนังสือขอลาออกตามข้อ ๓ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ และมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องแจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามข้อ ๖ ของระเบียบเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นเวลาล่วงเลย ๑๕ วันนับแต่วันออกจากราชการแล้ว

ประเด็นที่สอง การที่ผู้มีอำนาจแจ้งวันลาออกให้ผู้ขอลาออกทราบเมื่อล่วงเลยระยะเวลา ๑๕ วันตามข้อ ๖ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ จะมีผลทำให้การอนุญาตให้ลาออกไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของระเบียบ

ดังกล่าว เป็นการกำหนดระยะเวลาไว้เพียงพอเพื่เร่งรัดให้ผู้มีอำนาจ
อนุญาตการลาถือปฏิบัติในการที่ต้องแจ้งวันออกจากราชการ
ให้ผู้ขอลาออกทราบเป็นหนังสือและโดยไม่ชักช้าเท่านั้น ดังนั้น
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งวันลาออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ
ล่วงหน้า ๑๕ วันนับแต่วันออกจากราชการ จึงไม่ได้มีผลกระทบ
กระเทือนถึงผลแห่งการลาออกที่เป็นไปตามกฎหมายและตาม
ความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และโดยที่คำสั่งลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์
๒๕๔๓ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่มีผล
สืบเนื่องมาจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องการลาออกจากราชการ ประกอบกับการลาออกของผู้ฟ้องคดีมีผลแล้วตั้งแต่วันที่
๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งใด ๆ
ที่เป็นการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการอีก การที่
ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าวในภายหลังย่อมเกิดผลแต่เพียง
เป็นการจัดทำคำสั่งไว้เพื่อเป็นหลักฐานของทางราชการเท่านั้น
หาได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการไป
โดยคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ และเมื่อคำสั่งดังกล่าวระบุรับรอง
ว่าผู้ฟ้องคดีได้ออกจากราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม
๒๕๔๒ ซึ่งตรงตามผลของกฎหมายที่เกิดขึ้น จึงมีเนื้อหาที่ชอบ
ด้วยกฎหมายแล้ว

อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย
ต่อไปด้วยว่า คำสั่งลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ที่อนุญาตให้
ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ มีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทาง

ปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วยตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว อีกทั้งมิได้ฟ้องว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยและมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในคำคัดค้านคำให้การนั้น เป็นการต้องห้ามตามข้อ ๔๘ ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำขอไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สาม การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ขาดราชการติดต่อกันคราวเดียวกันตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ รวมเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน แม้ผู้บังคับบัญชาจะได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเหตุผลของการที่ขาดราชการ และผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงเหตุผลถึงสาเหตุที่ขาดราชการต่อผู้บังคับบัญชาแล้ว แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริง

ที่รับฟังได้วาระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ อันเป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีดำรงสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่นั้น ผู้บังคับบัญชาได้มีการกล่าวหาหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงกรณีขาดราชการแต่อย่างใด จึงฟังได้ว่าไม่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฟังเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะออกจากราชการ จึงต้องถือว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ได้กระทำขึ้นภายหลังเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว และไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๙๙/๒๕๕๕)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับการปฏิบัติราชการของข้าราชการราชการว่า (๑) ข้าราชการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้ ในกรณีที่ ไม่ประสงค์จะรับราชการต่อไปก็ต้องดำเนินการยื่นหนังสือลาออกจากราชการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ และยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องมาปฏิบัติราชการจนกว่าการลาออกจากราชการจะมีผลตามที่กฎหมายกำหนด หากขาดราชการไปก่อนได้รับอนุญาต ย่อมถือว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการที่อาจต้องมีความผิดทางวินัย

(๒) การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนอกจากจะต้องให้โอกาสแก่
คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง ชัดแจ้ง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
แล้ว การให้โอกาสดังกล่าวจะต้องกระทำขึ้นในระหว่างที่คู่กรณี
ยังดำรงสถานะเป็นข้าราชการเท่านั้น หากกระบวนการให้โอกาส
ดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังจากที่คู่กรณีไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ
ย่อมถือว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษ
ทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษ
ทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

เรื่องที่ ๑๐

เจ้าหน้าที่การคลัง “ทุจริต” ...

**ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
ต้องร่วมรับผิดชอบ !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๕/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล และมีฐานะเป็นกรรมการเก็บรักษาเงินลงนามในใบถอนเงินและเช็คเบิกเงินโดยไม่มีฎีกาหรือจำนวนเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกา ลงนามในสมุดบัญชีเงินคงเหลือประจำวันโดยไม่ตรวจสอบว่า มีการลงรายการจริงเท็จอย่างไร และไม่เคยตรวจสอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารขององค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ดำรงตำแหน่ง ถือเป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ จนเป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตยักยอกเงินไปอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จนเกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นระเบียบเกี่ยวกับการเงินที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่มิหน้าที่จะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินการบัญชี และไม่ให้มีการทุจริตเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว การที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินละเลย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ควบคุมดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้มีการทุจริตและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการนั้น นอกจากผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบวินัยแล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วย

**เจ้าหน้าที่การคลัง “ทุจริต” ...
ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
ต้องร่วมรับผิดชอบ !**

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

เป็นเรื่องใกล้ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของหน่วยงาน และผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับ “ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” ที่มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินตามข้อ ๖๑ และ

ข้อ ๖๖ มีหน้าที่ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงินตามข้อ ๒๘ และข้อ ๒๙ ตลอดจนหน้าที่ในการรับส่งเงินและการตรวจเงินตามข้อ ๓๖ ข้อ ๓๘ ข้อ ๓๙ และข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ละเลยต่อหน้าที่จนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่การคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการทุจริตยักยอกเงินที่เบิกจากธนาคารเกินกว่ารายจ่ายตามฎีกาถอนเงินไปเป็นของตนเอง ตลอดจนยักยอกเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจากการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมลงรายการเงินฝากธนาคารในบัญชีเงินสดแต่ไม่ได้นำฝากจริง และยักยอกเงินสดส่วนที่เหลือโดยไม่นำฝากเข้าบัญชี และยังได้จัดทำบัญชีต่าง ๆ โดยลงรายการเป็นเท็จ

จากการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น “ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” ดังกล่าวกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้คำอธิบายใหม่ทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่ได้กระทำละเมิด เนื่องจากไม่มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ หลังจากอุทธรณ์คำสั่ง

และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดชอบละเมิดที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

“ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่การคลังกระทำการทุจริตดังกล่าวหรือไม่ ? เพียงใด ?

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ขอบบังคับ และแผนพัฒนาตำบล และรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง และในการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยตามนัยมาตรา ๕๘ วรรคสาม และมาตรา ๕๙ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีได้ลงนามในใบถอนเงินและเช็คเบิกเงินโดยไม่มีฎีกาหรือจำนวนเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ จำนวน

๙ ฉบับ ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ จำนวน ๒๗ ฉบับ ปีงบประมาณ ๒๕๔๕ จำนวน ๓๒ ฉบับ ลงนามในสมุดบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน ในฐานะเป็นกรรมการเก็บรักษาเงินและประธานกรรมการบริหาร โดยไม่ตรวจสอบว่ามีการลงรายการจริงเท็จอย่างไร ลงนามในใบถอนเงินและเช็คเบิกเงินโดยมอบให้บุคคลเพียงคนเดียวไปถอนเงิน ไม่เคยตรวจสอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่ดำรงตำแหน่ง จนพบการทุจริตเป็นเวลากว่า ๒ ปี ๓ เดือน และในฐานะประธานกรรมการเก็บรักษาเงิน ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งมอบหมาย ไม่มีการตรวจสอบตัวเงินหรือเอกสารแทนตัวเงิน

จากพฤติการณ์ดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดรับผิดชอบการบริหารกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ อีกทั้งมีหน้าที่ในฐานะกรรมการการเก็บรักษาเงิน ตลอดจนหน้าที่ในการรับส่งเงินและการตรวจเงิน การที่ผู้ฟ้องคดี ละเว้นไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นระเบียบ

เกี่ยวกับการเงินที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและไม่ให้มีการทุจริตเงินของทางราชการ จนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่การคลังทำการทุจริตได้อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย จนทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๕/๒๕๕๖)

คดีนี้น่าจะเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินทุกคน ทั้งในฐานะผู้ปฏิบัติงานและในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินว่า การทุจริตยักยอกเงินของทางราชการไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้กระทำต้องรับผิดชอบทางวินัยเท่านั้น ยังต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอีกด้วย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุมดูแล แม้จะมีได้เป็นผู้ร่วมกระทำการทุจริตด้วย

หากการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้เป็นโอกาสทุจริต ยักยอกเงินหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการ ก็จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยตามส่วนที่เป็นกรรม

เรื่องที่ ๑๑
ผลงานทางวิชาการที่ “อ้างอิง” ไม่ถูกต้อง
ถือเป็นการ “ลอกเลียน”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๐/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเสนอขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการเป็นรองศาสตราจารย์โดยเสนอผลงานประเภทตำราหรือหนังสือ ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการแปลมาจากหนังสือภาษาอังกฤษ เพียงแต่เพิ่มเนื้อหาบางส่วนและได้อ้างอิงชื่อหนังสือดังกล่าวไว้ในบรรณานุกรมเท่านั้น ทั้งที่ผู้เสนอผลงานเป็นผู้มีความรู้และดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ครบถ้วนแล้วว่าการอ้างอิงในผลงานทางวิชาการประเภทตำราซึ่งมิใช่เอกสารประกอบการสอนนั้น ต้องอ้างอิงตามหลักสากลทั่วไปซึ่งมี ๓ วิธี คือ เชีงอรรถ Quotation และบรรณานุกรม และต้องทำทุกวิธี การกระทำดังกล่าวของผู้เสนอผลงานจึงไม่ถูกต้องและถือเป็นการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นโดยปกปิดว่าเป็นผลงานของตนเอง การที่อนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษทางวินัย และให้งดการพิจารณาการขอตำแหน่งทางวิชาการโดยห้ามเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นเวลา ๓ ปี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำผลงานทางวิชาการเพื่อเสนอขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ หากเป็นการเสนอผลงานในประเภทตำราหรือหนังสือ การอ้างอิงเพื่อให้เป็นผลงานที่ถูกต้องและเป็นไปตามมาตรฐานสากลจะต้องมีการอ้างอิงถึงแหล่งที่มาของข้อมูลโดยการจัดทำให้ครบทุกวิธีทั้งเชิงอรรถ Quotation และบรรณานุกรม เพราะหากจัดทำอ้างอิงไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนแล้ว นอกจากจะถือเป็น การลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อ การเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง ในคราวต่อ ๆ ไป และอาจถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากถือเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรมและไม่เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณา แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

ผลงานทางวิชาการที่ “อ้างอิง” ไม่ถูกต้อง ถือเป็นการ “ลอกเลียน”

การเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานหรือการได้รับการเลื่อนตำแหน่งนับเป็นสิ่งที่ทุกคนต่างต้องการ และการจัดทำผลงานทางวิชาการเพื่อยื่นขอเลื่อนตำแหน่งเป็นวิธีการหนึ่งที่หลายหน่วยงานได้นำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง อาทิเช่น ตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งต้องมีการจัดทำผลงานทางวิชาการ โดยการแต่งหรือเรียบเรียงตำรา หนังสือ หรือบทความทางวิชาการให้มีคุณภาพดีและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ได้กำหนดไว้

ดังเช่นคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ได้นำคดีพิพาทกรณีที่ยื่นเสนอขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการเป็นรองศาสตราจารย์โดยเสนอผลงานในประเภท “ตำราหรือหนังสือ” ซึ่งเป็นผลงานทางวิชาการในลักษณะของการแปลจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย และได้มีการอ้างอิงหนังสือต้นฉบับไว้ในบรรณานุกรม

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็น อาทิเช่น (๑) การจัดทำผลงานทางวิชาการในลักษณะดังกล่าวจะถือเป็นการเสนอผลงานเพื่อใช้เลื่อนตำแหน่งทางวิชาการได้หรือไม่ (๒) การจัดทำผลงานทางวิชาการประเภทตำราหรือหนังสือที่มีคุณภาพดีที่ถูกต้องนั้นควรต้องมีการจัดทำและอ้างอิงในลักษณะใด

และ (๓) ผลจากการที่จัดทำหรืออ้างอิงไม่ถูกต้องจะส่งผลต่อการเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเลื่อนตำแหน่งอย่างไร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ได้เสนอผลงานทางวิชาการเพื่อขอเลื่อนตำแหน่งเป็นรองศาสตราจารย์ โดยผลงานทางวิชาการที่เสนอเป็นเอกสารประเภทตำรา หนังสือ ชื่อเรื่อง วัสดุอุตสาหกรรม โดยระบุชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เรียบเรียงร่วมกับบุคคลอื่น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (มหาวิทยาลัย) ได้พิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่าเนื้อหาตำราหนังสือของผู้ฟ้องคดีส่วนใหญ่แปลมาจากต้นฉบับหนังสือ Principles of Materials Science and Engineering ของ William F. Smith แบบคำต่อคำในหลายบท และมีการนำรูปประกอบมาใช้เป็นจำนวนมากโดยไม่มีการอ้างอิง จึงมีมติว่าการแปลหนังสือโดยไม่ได้มีการอ้างอิงถือว่าขาดจริยธรรมทางวิชาการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) เห็นว่ากรณีดังกล่าวถือเป็นการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นไปใช้ในการเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการ โดยปกปิดว่าเป็นผลงานของตนเอง หากปรากฏหลักฐานชัดเจนให้ดำเนินการลงโทษทางวินัยตามมาตราการที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) (ปัจจุบัน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.)) กำหนด

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย)) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบ

หาข้อเท็จจริง และผลปรากฏว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่เป็นการ
แปลโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าของลิขสิทธิ์ จึงถือเป็นการลอกเลียน
ผลงานทางวิชาการของผู้อื่นหรือนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่น
ไปใช้เป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรม และไม่เหมาะสมที่จะได้รับ
การพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ และสมควรถูก
ลงโทษทางวินัย จึงมีมติให้งดการพิจารณาการขอตำแหน่ง
ทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีและห้ามผู้ฟ้องคดีเสนอขอตำแหน่ง
ทางวิชาการเป็นเวลา ๓ ปี นับจากวันที่มีมติ และให้อธิการบดี
ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย
เนื่องจากเคยมีกรณีผู้เสนอผลงานอ้างอิงในบรรณานุกรมก็เพียงพอ
ที่จะถือเป็นการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลแล้ว และการห้ามเสนอ
ขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นเวลา ๓ ปี เป็นมาตรการลงโทษที่
ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ยังไม่ได้
ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตาม
มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙

จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งหรือ
คำพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานทางวิชาการประเภทตำรา
โดยแปลเอกสารจากต้นฉบับและอ้างอิงต้นฉบับเฉพาะใน
บรรณานุกรมเป็นการเสนอผลงานทางวิชาการที่ถูกต้องหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอผลงานทางวิชาการประเภทตำรา หนังสือ ชื่อเรื่อง วัสดุอุตสาหกรรม โดยเป็นเจ้าของผลงานร้อยละ ๙๐ และยอมรับว่าเนื้อหาส่วนใหญ่แปลมาจากหนังสือชื่อ Principles of Materials Science and Engineering ของ William F. Smith แต่ได้เพิ่มเนื้อหาบางส่วนและได้อ้างอิงหนังสือดังกล่าวไว้ในบรรณานุกรมแล้วนั้น เมื่อเป็นการเสนอผลงานทางวิชาการประเภทตำรา มิได้เสนอเป็นการแปลแต่กลับเพียงแต่อ้างอิงไว้ในบรรณานุกรม ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้และดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ควรทราบดีอยู่แล้วว่าการอ้างอิงในผลงานทางวิชาการประเภทตำราซึ่งมิใช่เอกสารประกอบการสอนนั้นต้องอ้างอิงตามหลักสากลทั่วไปซึ่งมี ๓ วิธี คือ เชิงอรรถ Quotation และบรรณานุกรม และต้องทำทุกวิธี ดังนั้น การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกต้องและถือเป็นการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น โดยปกปิดว่าเป็นผลงานของตนเอง ส่วนกรณีของผู้เสนอผลงานทางวิชาการรายอื่นนั้นเมื่อเป็นการเสนอผลงานในลักษณะเอกสารประกอบการสอนไม่ใช่ตำรา การอ้างอิงในบรรณานุกรมก็เพียงพอที่จะถือเป็นการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลแล้ว

ส่วนการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้งดการพิจารณาการขอตำแหน่งทางวิชาการและห้ามผู้ฟ้องคดีเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการเป็นเวลา ๓ ปี เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) จะได้วางมาตรการ

ในการลงโทษห้ามเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี แต่ด้วย อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยได้มีมติเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการลงโทษผู้ที่คัดลอกผลงานทางวิชาการของผู้อื่นให้ถือเป็นการกระทำที่มีเจตนาทุจริต และจะไม่พิจารณาตำแหน่งทางวิชาการให้แก่ผู้นั้นมีกำหนด ๓ ปี ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติโดยพิจารณามาตรการลงโทษทั้งสองแนวทางประกอบกัน การมีมติดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (ปัจจุบันประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๐.๑ ได้กำหนดห้ามผู้ลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี)

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในตำราหรือหนังสือที่ผู้ฟ้องคดีเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการเปรียบเทียบกับหนังสือของ William F. Smith ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้มีการแปลหรือถอดความมาจากหนังสือดังกล่าวจริง กรณีจึงเป็นการพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอส่งผลงานทางวิชาการ อันเป็นข้อยกเว้นซึ่งไม่จำเป็นต้องให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๐/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่เพียงแต่จะทำให้บุคคลที่ต้องการเสนอผลงานทางวิชาการได้รับรู้และเข้าใจว่าการจัดทำผลงานทางวิชาการเพื่อเสนอขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการนั้น หากเป็นการเสนอผลงานในประเภทตำราหรือหนังสือแล้ว การอ้างอิงเพื่อให้เป็นผลงานที่มีคุณภาพดีและเป็นไปตามมาตรฐานต้องมีการอ้างอิงตามหลักสากลทั่วไปซึ่งมี ๓ วิธี ได้แก่ เชิงอรรถ Quotation และบรรณานุกรม และต้องจัดทำให้ครบทุกวิธี ซึ่งการจัดทำอ้างอิงโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน นอกจากจะถือเป็นการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่นแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อ การเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งในคราวต่อ ๆ ไป และยังอาจถูกลงโทษทางวินัย เพราะเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรมและไม่เหมาะสม หรือส่อเจตนาทุจริตในทางวิชาการในกรณีที่หน่วยงานนั้น ๆ ได้มีระเบียบหลักเกณฑ์หรือวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอผลงานทางวิชาการไว้อีกด้วย

เรื่องที่ ๑๒

อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ... เพราะเชื่อว่า

เอกสารถูกต้อง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีผู้อำนวยการโรงเรียนอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านได้ โดยรับฟังข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการบ้านพักและเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการเสนอว่าบ้านพักไม่ว่าง ซึ่งภายหลังที่ได้รับแจ้งว่าบ้านพักว่างแล้วก็ได้มีคำสั่งให้ข้าราชการผู้ขอเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแทนและงดเบิกเงินค่าเช่าบ้าน พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการพิจารณาโดยมีขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนใช้ดุลพินิจและได้ใช้ดุลพินิจตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่ การที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้อำนวยการโรงเรียนฐานปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความอดสุภาพ ไม่เอาใจใส่ ไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการนั้น ต้องจัดให้กับผู้มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เข้าพักอาศัยก่อน และหากไม่มีผู้มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านที่จะเข้าพักอาศัยหรือมีการสละสิทธิดังกล่าว จึงจัดให้กับผู้ไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เข้าพักอาศัยต่อไปได้ ซึ่งการพิจารณาจัดให้มีการเข้าพักอาศัยในบ้านพักข้าราชการ รวมถึงการอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านอันเป็นสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดและรอบคอบทั้งข้อเท็จจริงที่ข้าราชการผู้ใช้สิทธิได้กล่าวอ้างและเอกสารที่ทางราชการเป็นผู้จัดทำขึ้นหรือเป็นผู้ครอบครอง โดยต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติไปตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในขณะที่มีการยื่นขอเบิกเงินค่าเช่าบ้าน

อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ... เพราะเชื่อว่า เอกสารถูกต้อง !

พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่าที่ต้องจ่ายจริง ตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน ซึ่งต้องไม่เกินอัตราค่าเช่าบ้าน หักพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดไว้ เว้นแต่ในกรณีที่ทางราชการ ได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว ข้าราชการผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิได้รับ ค่าเช่าบ้านอีก ซึ่งการจัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพัก ของทางราชการนั้น ต้องจัดให้กับข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกเงิน ค่าเช่าบ้านได้เข้าพักอาศัยก่อน และหากไม่มีผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ที่จะเข้าพักอาศัยหรือมีการสละสิทธิดังกล่าวแล้ว กรณีจึงจัดให้ ข้าราชการที่ไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เข้าพักอาศัยต่อไปได้ เพื่อประหยัดเงินงบประมาณการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน

ดังนั้น ในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านหรือ จัดให้ข้าราชการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติจึงต้องดำเนินการตรวจสอบทั้งข้อเท็จจริง และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้ถูกต้องครบถ้วน และใช้ดุลพินิจ ตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมาย ไกลตัวฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ อนุมัติให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากการ

ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่มีอยู่ เช่น ทะเบียนคุมการจัดการเข้าอาศัยในบ้านพัก คำรับรองของผู้ขอเบิกค่าเช่าบ้านและ คำรับรองของผู้บังคับบัญชา แต่ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็น การอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน ทั้งที่มีบ้านพักของทาง ราชการว่างอยู่ แต่ได้ให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านเข้า พักอาศัย ผู้มีอำนาจอนุมัติจึงถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดความอดทนอดกลั้น ขาดความ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการตาม มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

ข้อเท็จจริงมีว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน นาย ก. ซึ่งได้รับคำสั่ง ให้ย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนได้ทำบันทึกประกอบคำชี้แจง เพื่อขอเบิกเงินค่าเช่าบ้าน และรับรองว่าโรงเรียนที่ตนเองย้ายมา ปฏิบัติราชการนั้นไม่มีบ้านพักประเภทครอบครัวจัดไว้ให้ โดยมี ผู้อำนวยการโรงเรียนในขณะนั้นลงนามรับรองคำชี้แจงของนาย ก. และรับรองผลการตรวจสอบสภาพบ้านเช่าของคณะกรรมการ รวมทั้งลงนามอนุมัติในแบบขอรับเงินค่าเช่าบ้าน (แบบ ๗๒ ก) ของนาย ก. และรับรองการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ต่อมา เมื่อ ผู้อำนวยการโรงเรียนคนเก่าลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้มา ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนแทน และนาย ก. ได้ยื่นแบบ

ขอเบิกเงินค่าเช่าบ้าน (แบบ ๗๓ ก) ผู้ฟ้องคดีจึงได้ลงชื่อรับรองว่า ได้ตรวจสอบเอกสารถูกต้องตามระเบียบและอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าเช่าบ้าน

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ ได้ตรวจสอบพบว่าบ้านพักครูว่างและไม่มีผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านพักอาศัย ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านที่ได้อาศัยในบ้านดังกล่าวออกจากบ้านพักเพื่อให้ นาย ก. เข้าพักอาศัยแทนและงดเบิกค่าเช่าบ้าน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสุสาหะ ไม่เอาใจใส่ ไม่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ จึงมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดวินัยหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การเบิกค่าเช่าบ้านของ นาย ก. ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงที่ผู้อำนวยการคนก่อนปฏิบัติหน้าที่และได้รับรองสิทธิของนาย ก. ไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับรองเอกสารขอเบิกค่าเช่าบ้านของนาย ก. ว่าไม่มีบ้านพักครูว่าง เนื่องจากตามระเบียบคณะกรรมการจัดการเข้าอาศัยในบ้านพักครูบุ

ให้ผู้ที่ไม่มียุทธสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่าพักอาศัยในบ้านพักที่ว่างได้ และนาย ก. ได้มีบันทึกเพื่อขอรับเงินค่าเช่าบ้านโดยรับรองว่า โรงเรียนไม่มีบ้านพักประเภทครอบครัวที่ทางราชการจัดไว้ให้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรับฟังตามที่คณะกรรมการบ้านพักและเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการเสนอว่าบ้านพักไม่ว่าง ประกอบกับนาย ก. ได้มีบันทึกชี้แจงเพื่อขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านโดยรับรองว่าโรงเรียนไม่มีบ้านพักประเภทครอบครัวที่ตนเองต้องการจะเข้าพัก ผู้ฟ้องคดี จึงใช้ดุลพินิจลงนามท้ายแบบ ๗๓ ก. รับรองว่าได้ตรวจสอบ เอกสารถูกต้องตามระเบียบและเห็นควรอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินได้ และภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่าบ้านพักว่าง เนื่องจากมีผู้ไม่มี สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้พักอาศัยอยู่ ก็ได้มีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจาก บ้านพักดังกล่าว และให้นาย ก. เข้าพักอาศัยแทนและงดเบิกเงิน ค่าเช่าบ้าน

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการพิจารณาโดยมี ขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนใช้ดุลพินิจ และได้ ใช้ดุลพินิจตามข้อเท็จจริงที่มีอยู่ ซึ่งกรณียังรับฟังไม่ได้ว่าเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความอดุทธสาหะ ไม่เอาใจใส่ ไม่ระมัดระวัง รักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่ ราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำความผิดวินัยตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

การมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วย กฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๐/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเบิกเงินหรือการอนุมัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการนั้น จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานอย่างละเอียดและรอบคอบ ทั้งข้อเท็จจริงที่ข้าราชการผู้ใช้สิทธิได้กล่าวอ้างและเอกสารที่ทางราชการได้เป็นผู้จัดทำขึ้นหรือเป็นผู้ครอบครอง เนื่องจากผลของการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัตินั้นย่อมส่งผลกระทบทั้งต่อสิทธิประโยชน์ของตัวข้าราชการ และขณะเดียวกันก็เป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของทางราชการอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีแก่ข้าราชการว่า ข้าราชการพึงต้องระมัดระวังไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามและต้องกระทำการตามข้อปฏิบัติที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในเรื่องวินัยได้กำหนดไว้ เพราะแม้ว่าการกระทำบางอย่างจะเป็นเพียงการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงซึ่งมีโทษที่ไม่รุนแรงก็ตาม แต่ก็ส่งผลต่อชื่อเสียงและเกียรติของข้าราชการ

เรื่องที่ ๑๓

ลาออกจากกรรมการบริษัทมีผลทันที ...

นายก (ไม่) มี “ส่วนได้เสีย !”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๔/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีกรรมการบริษัทยื่นหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งการลาออกย่อมมีผลทันทีเมื่อได้แสดงเจตนาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๒๖ มาตรา ๘๒๗ และมาตรา ๓๘๖ ประกอบมาตรา ๑๑๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หาใช่ผลเมื่อบริษัทได้นำความไปจดทะเบียนต่อสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทไม่ และเมื่อได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลภายหลังจากลาออกจากตำแหน่งแล้ว การที่บริษัทได้ทำสัญญาและยังคงผูกพันเป็นคู่สัญญารับจ้างก่อสร้างกับองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมไม่อาจถือได้ว่ากรรมการบริษัทดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา อันจะเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้อย่างใด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรรมการบริษัทสามารถบอกเลิกการเป็นผู้แทนของบริษัทได้โดยการลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งการลาออกจะมีผลทันทีที่ได้แสดงเจตนา ส่วนการยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัทต่อสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทนั้น ถือเป็นเพียงขั้นตอนที่มาตรา ๑๐๒๑ มาตรา ๑๐๒๒ และมาตรา ๑๐๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับให้มีการนำไปจดทะเบียนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการบริษัทและส่งไปลงพิมพ์โฆษณาในราชกิจจานุเบกษาเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการและบุคคลภายนอกในการตรวจสอบว่าผู้ใดเป็นกรรมการหรือเป็นผู้แทนของนิติบุคคล

๒. การที่กรรมการบริษัทลาออกจากตำแหน่งและต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยภายหลังจากการลาออกบริษัทได้เข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล และยังคงผูกพันในฐานะคู่สัญญานั้น กรณีดังกล่าวไม่ถือว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญา อันจะทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ลาออกจากกรรมการบริษัทมีผลทันที ...

นายก (ไม่) มี “ส่วนได้เสีย !”

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๕) บัญญัติว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อกระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๖๔/๒” และมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องไม่กระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ”

ส่วนกรณีใดที่จะถือว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดเป็นบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์ตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้นจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป รวมถึงตัวบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องของกรรมการบริษัท ลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทและมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และก่อนที่จะประกาศผลการเลือกตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นนายก

องค์การบริหารส่วนตำบล บริษัทก็ได้ทำสัญญาจ้างกับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยยังมิได้มีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัท

กรณีดังกล่าวจะถือว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา” หรือไม่ ?

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมเป็นกรรมการของบริษัท อ. และได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากการเป็นกรรมการและกรรมการผู้จัดการบริษัทในวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ต่อมา บริษัท อ. ได้ทำสัญญารับจ้างก่อสร้างกับองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ และบริษัท อ. ได้ยื่นคำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อกรรมการบริษัทในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ และได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ต่อมา มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ว่าในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ฟ้องคดียังคงมีสถานภาพเป็นกรรมการและผู้ถือหุ้นของบริษัท อ. เมื่อบริษัท อ. ได้ทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. ๒๕๓๗

ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ
ขอลาออกจากการเป็นกรรมการและกรรมการผู้จัดการบริษัท อ.
มีผลบังคับได้ระหว่างหุ้นส่วนด้วยกันเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับ
เลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม
๒๕๔๘ จึงเป็นวันเวลาก่อนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงชื่อ
กรรมการบริษัท ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงเป็นกรรมการและกรรมการ
ผู้จัดการบริษัท อ. ซึ่งเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่
ในวันที่ได้รับเลือกตั้ง และถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสีย
ในสัญญาที่บริษัท อ. ได้ทำไว้กับองค์การบริหารส่วนตำบล
เป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย มีผลทำให้ความเป็นนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและ
ข้อกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอน
คำวินิจฉัยดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็น คือ

**ประเด็นแรก การลาออกของผู้ฟ้องคดีมีผลตามกฎหมาย
ตั้งแต่เมื่อใด ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความเกี่ยวพันระหว่าง
บริษัท อ. กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกรรมการ บทบัญญัติมาตรา ๑๑๖๗

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้บังคับตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยตัวแทน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดี จึงสามารถบอกเลิกการเป็นผู้แทนของบริษัทดังกล่าวเสีย ในเวลาใด ๆ ก็ได้ทุกเมื่อ และย่อมมีผลทันทีเมื่อได้แสดง เจตนาขอลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทตามที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา ๘๒๖ มาตรา ๘๒๗ และมาตรา ๓๘๖ แห่งประมวล กฎหมายเดียวกัน หาใช้มีผลเมื่อบริษัท อ. ได้นำไปจดทะเบียนต่อ สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทไม่ การลาออกของผู้ฟ้องคดี จึงมีผลตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘

ส่วนการที่บริษัท อ. ได้ยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงกรรมการ บริษัทจากผู้ฟ้องคดีและแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการแทน ต่อนายทะเบียนเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นเพียงขั้นตอนที่ กำหนดตามมาตรา ๑๐๒๑ มาตรา ๑๐๒๒ และมาตรา ๑๐๒๓ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บังคับให้มีการจดทะเบียน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัท และให้ส่งไปลงพิมพ์โฆษณา ในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับมาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันที่บังคับให้ต้องนำความไปจด ทะเบียนเมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้แทนของนิติบุคคลหรือการตั้ง กรรมการขึ้นใหม่ ซึ่งผลของการจดทะเบียนตามบทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นกรณีที่บริษัทจะถือเอาประโยชน์แก่บุคคลภายนอก ถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือผู้แทนของนิติบุคคล และเป็น เพียงการจดแจ้งต่อทางราชการเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

ว่าผู้ใดเป็นกรรมการหรือเป็นผู้แทนของนิติบุคคลเท่านั้น และบทบัญญัติมาตรา ๑๑๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิใช่กรณีที่กรรมการสมัครใจลาออกด้วยตนเอง จึงไม่อาจนำมาใช้กับกรณีของผู้ฟ้องคดีที่แสดงเจตนาลาออกจากกรรมการบริษัทอันเป็นความเกี่ยวพันกันระหว่างบริษัทกับผู้ฟ้องคดี

ประเด็นที่สอง คำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้มีผลตั้งแต่วันเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีจึงดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่วันดังกล่าวภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากตำแหน่งกรรมการบริษัท อ. แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีฐานะเป็นกรรมการของบริษัท อ. ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘ การที่บริษัทดังกล่าวยังคงผูกพันโดยเป็นคู่สัญญาตามสัญญาจ้างก่อสร้างกับองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๔/๒๕๕๖)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางหลัก (๑) เกี่ยวกับผลของการแสดงเจตนาลาออกจากการเป็นกรรมการบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า กรรมการบริษัทสามารถบอกเลิกการเป็นผู้แทนของบริษัทได้โดยการลาออกจากตำแหน่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวแทน ซึ่งจะมีผลทันทีที่ได้แสดงเจตนาขอลาออก ส่วนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัทอันเนื่องมาจากการที่กรรมการบริษัทลาออก เป็นเพียงการจดทะเบียนต่อทางราชการเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบว่าผู้ใดเป็นกรรมการหรือผู้แทนนิติบุคคลเท่านั้น และ (๒) การที่บริษัทเข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลภายหลังจากที่กรรมการบริษัทแสดงเจตนาบอกเลิกการเป็นผู้แทนบริษัท แม้บริษัทจะยังคงผูกพันในฐานะคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะที่กรรมการบริษัทดังกล่าวดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมไม่อาจถือได้ว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญานั้น อันจะมีผลทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

เรื่องที่ ๑๔

กำหนดรายละเอียดบางรายการ

“กีดกันผู้เสนอราคา” ... มีผลให้

ประกาศประกวดราคาทั้งหมดไม่ชอบหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

เทศบาลประกาศประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่งรถยนต์ดับเพลิงโดยกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุเครื่องสูบน้ำดับเพลิง-ระบบท่อทางว่าต้องผลิตจากโรงงานที่ได้รับ ISO ๙๐๐๑ หรือ ISO ๙๐๐๒ ต้องได้รับอนุมัติจดทะเบียนผลิตภัณฑ์จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และผู้เสนอราคาจะต้องเป็นผู้ผลิต ผู้ประกอบติดตั้ง หรือได้รับมอบอำนาจการเป็นตัวแทนผู้ผลิตด้วย ซึ่งมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวที่มีคุณสมบัติตรงตามที่เทศบาลกำหนด อันถือเป็นการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุนอกเหนือไปจากที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้โดยไม่มีเหตุผลอันควร ซึ่งอาจมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดुरายอื่นเข้าแข่งขันในการเสนอราคาได้อย่างเป็นธรรมและไม่ชอบด้วยข้อ ๕ และข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๘)

ของระเบียบข้างต้น จึงมีผลทำให้ประกาศประกวดราคาฉบับนี้ เฉพาะในส่วนที่กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดับเพลิงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุแต่ละรายการที่จะจัดซื้อให้ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยต้องไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุรายอื่นเข้าแข่งขันในการเสนอราคาได้อย่างเป็นธรรม และไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งหากมีการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ จะส่งผลให้ประกาศประกวดราคาเพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ของหน่วยงานราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**กำหนดรายละเอียดบางรายการ
“กีดกันผู้เสนอราคา” ... มีผลให้
ประกาศประกวดราคาทั้งหมดไม่ชอบหรือไม่ ?**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๘) กำหนดว่า ห้ามกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะซึ่งอาจมีผลกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อ มีประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแล้ว ให้กำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อ ยังไม่มีประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม แต่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ให้กำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะให้สอดคล้องกับรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะตามที่ระบุไว้ในคู่มือผู้ซื้อหรือใบแทรกคู่มือผู้ซื้อที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะแตกต่างจาก

ที่กำหนดไว้ให้แจ้งสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
ในกรณีพัสดุที่ต้องการซื้อมีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวง
อุตสาหกรรมแล้ว ให้ระบุความต้องการเฉพาะผลิตภัณฑ์ที่ทำ
ในประเทศไทย

คดีปกครองที่จะนำมาฝากฉบับนี้มีประเด็นที่สำคัญ
๒ ประเด็น คือ (๑) การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ
ที่มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดुरายอื่น
สามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาได้อย่างเป็นธรรม และ (๒)
กรณีที่หน่วยงานกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของพัสดุนั้น
ท้ายประกาศประกวดราคาบางรายการไม่เป็นไปตามระเบียบ
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุฯ จะมีผลทำให้ประกาศ
ประกวดราคาต้องถูกเพิกถอนทั้งฉบับหรือไม่

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้ประกาศประกวดราคา
ซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่งรถยนต์ดับเพลิง โดยใน
เอกสารประกวดราคาซื้อขายได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะ
เฉพาะพัสดุเครื่องสูบน้ำดับเพลิง-ระบบท่อทางว่าต้องผลิตจาก
โรงงานที่ได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ (ISO ๙๐๐๑
หรือ ISO ๙๐๐๒) และเป็นเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่ได้รับอนุมัติ
จดทะเบียนผลิตภัณฑ์จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์
อุตสาหกรรม โดยมีเอกสารหลักฐานเป็นหนังสือการทดสอบและ
รับรองคุณภาพมาแสดงในวันยื่นซองเสนอราคา และในวันยื่นซอง
เสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องนำตัวอย่างเครื่องสูบน้ำมาประกอบ

การพิจารณาของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และผู้เสนอราคา จะต้องเป็นผู้ผลิต ผู้ประกอบติดตั้ง หรือได้รับมอบอำนาจการเป็นตัวแทนผู้ผลิตหรือผู้ประกอบติดตั้งรถยนต์ดับเพลิง เครื่องสูบน้ำ โดยมีเอกสารหลักฐานการได้รับมอบอำนาจหรือเป็นตัวแทนยื่นพร้อมการเสนอราคา

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการจำหน่ายและติดตั้งรถยนต์ดับเพลิงชนิดต่าง ๆ เห็นว่าการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคาบางรายและกีดกันไม่ให้มีการแข่งขันในการเสนอราคา ขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศประกวดราคา

คดีนี้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมซึ่งแจ้งต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ยังมีได้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเครื่องสูบน้ำดับเพลิง-ระบบท่อทาง และจากการตรวจสอบรายชื่อผู้ได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ ไม่ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการรายใดที่ทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าวได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ (ISO ๙๐๐๑ หรือ ISO ๙๐๐๒) ในกิจการและขอบข่ายที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแต่ประการใด แต่มีผู้ประกอบการที่ได้รับอนุมัติจดทะเบียนผลิตภัณฑ์เครื่องสูบน้ำชนิดดูดทางเดียวจำนวน ๙ ราย โดยมี

ผู้ประกอบการรายเดียวที่เป็นผู้ผลิตเครื่องสูบน้ำชนิดดูดทางเดียว ซึ่งสามารถใช้งานดับเพลิงได้และได้รับอนุมัติจดทะเบียนผลิตภัณฑ์จากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและมีรายละเอียดผลิตภัณฑ์ตรงตามที่ถูกฟ้องคดีกำหนด

การกำหนดรายละเอียดดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๑ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไม่ได้กำหนดเป็นการบังคับว่าการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุที่ต้องการซื้อจะต้องกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะดังที่ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้แต่อย่างใด ประกอบกับในขณะที่จัดทำเอกสารรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมยังมิได้มีการประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเครื่องสูบน้ำดับเพลิง-ระบบท่อทาง และไม่มีผู้ประกอบการรายใดที่ทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเครื่องสูบน้ำดับเพลิงดังกล่าวได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพในกิจการและขอบช่ายที่ได้รับการรับรองจากสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่ต้องการ

ชื่อนอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดไว้โดยไม่มีเหตุผลอันควร ซึ่งอาจมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดुरายอื่นสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาได้อย่างเป็นธรรม อีกทั้งอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการที่มีเครื่องสูบน้ำดับเพลิงที่มีคุณลักษณะเฉพาะพัสดุถูกต้องตรงตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาที่ถูกฟ้องคดีกำหนด

การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะเครื่องสูบน้ำดับเพลิงดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยข้อ ๕ และข้อ ๑๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๘) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ และเมื่อรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุดังกล่าวเป็นเอกสารแนบท้ายเอกสารประกวดราคา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประกาศประกวดราคา จึงมีผลทำให้ประกาศเทศบาลลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่งรถยนต์ดับเพลิง เฉพาะในส่วนที่กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดับเพลิงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาเฉพาะในส่วนที่กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องสูบน้ำดับเพลิง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๑/๒๕๕๖)

คดีนี้เทศบาลได้ออกประกาศประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์ ยานพาหนะและขนส่งรถยนต์ดับเพลิงโดยมีรายการพัสดุหลายรายการและได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุแต่ละรายการไว้ เช่น ถังบรรจุน้ำยาดับเพลิง ปืนฉีดน้ำแรงดันสูง โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับมาตรฐานอุตสาหกรรม (มอก.) หรือผลิตจากโรงงานที่ได้รับการรับรองระบบบริหารงานคุณภาพ (ISO ๙๐๐๑ หรือ ISO ๙๐๐๒) ซึ่งแม้ว่ารายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุทั้งหมดเป็นเอกสารแนบท้ายประกาศประกวดราคา อันเป็นส่วนหนึ่งของประกาศประกวดราคา แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ได้เพิกถอนเฉพาะในส่วนที่กำหนดรายละเอียดไม่ชอบด้วยระเบียบเท่านั้น ไม่ได้มีผลทำให้ประกาศประกวดราคาไม่ชอบด้วยกฎหมายไปทั้งหมด คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการให้ต้องระมัดระวัง เพราะถึงแม้รายการพัสดุบางรายการจะสามารถดำเนินการจัดซื้อต่อไปได้ แต่เมื่อส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในเรื่องนั้น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เรื่องที่ ๑๕

สามีกรียาต่างคนต่างยื่นเสนอราคา ... ถือว่า มี “ผลประโยชน์ร่วมกัน”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๖/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีสามีกรียาโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้เสนอราคาคราวเดียวกันในลักษณะต่างคนต่างยื่น โดยสามียื่นเสนอราคาในนามของร้านค้า ส่วนกรียายื่นเสนอราคาในนามส่วนตัว เมื่อสามีเป็นผู้ชนะการประมูล กรณีจึงต้องถือว่ากรียาเป็นผู้มีอำนาจดำเนินงานในกิจการของสามีด้วย เมื่อสามีและกรียาเป็นบุคคลธรรมดาที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร และเข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาอื่นที่เข้าเสนอราคาให้แก่หน่วยงานราชการในคราวเดียวกัน จึงถือว่าเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๑ การที่คณะกรรมการเปิดซองประมูลราคาขายทอดตลาดและพิจารณาผลการประมูลราคาไม่ตัดรายชื่อออกจากการเป็นผู้เสนอราคา และมีคำสั่งรับคำเสนอและได้ทำสัญญาซื้อขายกับฝ่ายสามีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่สามีภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายเข้าเสนอราคาในคราวเดียวกัน และฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้รับอนุมัติให้เข้าทำสัญญากับหน่วยงานราชการที่ประกาศประกวดราคา แม้จะเป็นในลักษณะต่างคนต่างยื่นเสนอราคาก็ตาม ถือได้ว่าเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้เสนอราคาที่คณะกรรมการเปิดซองประมูลราคาขายทอดตลาดและพิจารณาผลการประมูลราคาจะต้องตัดรายชื่อออกจากการเป็นผู้เสนอราคา

สามีกิริยาต่างคนต่างยื่นเสนอราคา ... ถือว่า มี “ผลประโยชน์ร่วมกัน”

ตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้นิยาม “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” ไว้หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานกับส่วนราชการ เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร โดยผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงาน ในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลรายหนึ่งมีอำนาจหรือสามารถใช้อำนาจในการบริหารจัดการกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลอีกรายหนึ่งหรือหลายรายที่เสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน หรือมีความสัมพันธ์กันในเชิงทุน โดยผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือผู้เป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

อีกรายหนึ่งหรือหลายรายที่เสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน

คดีปกครองที่ได้นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับผู้เสนอราคาที่เป็นสามีภริยา โดยชอบด้วยกฎหมาย ได้เข้าเสนอราคากับหน่วยงานราชการในคราวเดียวกันในลักษณะต่างคนต่างยื่น โดยสามีได้ยื่นเสนอราคา “ในนามร้านค้า” ส่วนภริยายื่น “ในนามส่วนตัว” จนกระทั่งหน่วยงานราชการประกาศให้สามีเป็นผู้ชนะการประมูลและได้ทำสัญญากับส่วนราชการ

กรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็น “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” หรือไม่ ?

คดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบันราชภัฏ) ประกาศประมูลราคาขายทอดตลาดไม้และวัสดุเก่าต่าง ๆ ที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการ โดยมีผู้ยื่นซองประกวดราคา ๘ ราย นาย ส. เจ้าของกิจการพาณิชย์ค้าไม้เป็นผู้เสนอราคาสูงสุด และนาง ป. ภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ส. เสนอราคาในลำดับที่ ๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศให้นาย ส. เป็นผู้ชนะการประมูลราคาและได้รับอนุมัติให้เข้าทำสัญญาซื้อขายไม้และวัสดุเก่า

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาลำดับที่ ๒ ได้โต้แย้งว่าการประมูลไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากนาย ส. และนาง ป. เป็นสามีภริยากันโดยชอบด้วยกฎหมายและมีชื่ออยู่ในทะเบียน

ราษฎรในบ้านเลขที่เดียวกัน จึงเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน และขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ทบทุนคุณสมบัติของนาย ส. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นยันอนุมัติให้นาย ส. เป็นผู้ชนะการประมูลราคา

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการทำสัญญาซื้อขายดังกล่าว

คำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการของนาย ส. และการทำสัญญากับนาย ส. เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และพฤติการณ์ของนาย ส. และนาง ป. สองสามีภริยาคู่นี้จะถือว่าเป็น “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ ?

คดีนี้นอกจากจะต้องพิจารณาตามข้อ ๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้างต้นแล้ว ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เรื่องการประมูลการขายทอดตลาดไม้และวัสดุเก่าต่าง ๆ ที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการก็ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้ว่า “จะต้องไม่เป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่นที่เข้าเสนอราคา” ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ากรณีถือได้ว่านาย ส. และนาง ป. ต่างก็เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของตนเองซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา โดยเมื่อนาย ส. กับนาง ป. เป็นสามีภริยากันโดยชอบด้วยกฎหมาย

การที่นาย ส. ซึ่งเป็นคู่สมรสของนาง ป. เป็นผู้มีอำนาจในการ
 ดำเนินงานในพาณิชย์กิจค้าไม้ จึงต้องถือว่านาง ป. เป็นผู้มี
 อำนาจในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจดังกล่าวด้วย **และในทาง
 กลับกัน** การที่นาง ป. เป็นคู่สมรสของนาย ส. และเป็นผู้มีอำนาจ
 ในการดำเนินงานในพาณิชย์กิจอีกแห่งหนึ่ง ก็ต้องถือว่านาย ส.
 เป็นผู้มีอำนาจในพาณิชย์กิจดังกล่าวด้วย นาย ส. และนาง ป.
 จึงเป็นบุคคลธรรมดาที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร เข้าข่าย
 เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการ
 ของบุคคลธรรมดาอื่นที่เข้าเสนอราคาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ในคราวเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์
 ร่วมกันตามนัยบทนิยาม **“ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน”**
 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
 และขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาตามประกาศของ
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

การที่คณะกรรมการเปิดซองประมูลราคาขายทอดตลาด
 และพิจารณาผลการประมูลราคาไม่ตัดรายชื่อนาย ส. และนาง ป.
 ออกจากการเป็นผู้เสนอราคา และดำเนินการเปิดซองประมูลราคา
 แต่เฉพาะของผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติที่จะเสนอราคาได้ แต่กลับ
 ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. และนาง ป. แล้วเห็นว่าเป็น
 ผู้ยื่นซองราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไข และดำเนินการ
 เปิดซองประมูลราคาของนาย ส. และนาง ป. พร้อมกับซองประมูล
 ราคาของผู้เสนอราคารายอื่นที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไข

และเห็นว่านาย ส. เป็นผู้ยื่นซองประมูลราคาที่เป็นประโยชน์ต่อราชการมากที่สุด มีความเหมาะสมที่จะได้รับการประมูล จึงเป็นการดำเนินการประมูลราคาและพิจารณาผลการประมูลราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการของนาย ส. และได้ทำสัญญาซื้อขายไม้และวัสดุเก่ากับนาย ส. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่านาย ส. ได้ขายสิทธิในการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการให้บุคคลอื่นเข้าดำเนินการแทน กรณีดังกล่าวจะทำให้ “ความเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การที่นาย ส. ขายสิทธิในการรื้อถอนบ้านพักให้คนอื่นเข้าดำเนินการ มิได้มีผลทำให้ความสัมพันธ์กันในเชิงบริหารของนาย ส. และนาง ป. ซึ่งเข้าขายเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาอื่นที่เข้าเสนอราคาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคราวเดียวกันเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้ามแต่อย่างใด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าที่ได้จากการรื้อถอนบ้านพักข้าราชการของนาย ส. ซึ่งถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มิมีคำสั่งดังกล่าว ถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาจากคำบรรยายฟ้องแล้ว ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่แท้จริงที่จะขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งรับคำเสนอซื้อไม้และวัสดุเก่าและทำสัญญากับผู้ฟ้องคดีแทน รายละเอียดของคดีผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๖/๒๕๕๖

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ ไม่เพียงแต่จะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยคุณสมบัติของ “ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน” และการทำหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองประมูลราคาขายทอดตลาดและพิจารณาผลการประมูลราคา กรณีที่เห็นว่าผู้เสนอราคาคนหนึ่งคนใดขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้เสนอราคาแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาคำขอว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาเจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีจากการบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีได้และไม่เป็นการพิพากษาเกินคำขอ

เรื่องที่ ๑๖

**เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือการบรรจุเป็นข้าราชการ ...
ต้องพ้นจากตำแหน่ง !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๕/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีนายกองคํการบรหการส่วนตำบลเรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือบุคคลให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบลและนายอำเภอได้วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งโดยเปิดโอกาสให้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว แม้จะไม่มี การแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงินและสัญญา ค้ำประกันที่ได้ทำไว้กับผู้ถูกเรียกเงินหลังจากที่ไม่ได้มีการบรรจุ แต่งตั้งก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวไม่ใช่หลักฐานที่ชี้ความผิด อีกทั้ง มีประจักษ์พยานและพยานหลักฐานอื่นเพียงพอรับฟังได้ว่ามีการ จ่ายเงินจริง พฤติการณ์ของนายกองคํการบรหการส่วนตำบลถือเป็น การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วย กฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นพฤติกรรมในทางทุจริต และมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ แม้นายกองคํการบรหการส่วนตำบลจะพ้น

จากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระไปก่อนที่นายอำเภอจะมีคำวินิจฉัย ก็ไม่มีผลทำให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไร

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีพฤติกรรมในการเรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการนั้น ถือว่ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) และเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง (นายอำเภอ) วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งจะต้องให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจะมีขึ้นภายหลังจากที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อเหตุที่จะต้องมีการสอบสวนและวินิจฉัยเกิดขึ้นในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ นายอำเภอจึงมีอำนาจหน้าที่สอบสวนและวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและรับฟังพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักเชื่อได้ว่าพฤติกรรมอันเป็นเหตุแห่งการออกคำสั่งทางปกครองมีอยู่จริง โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยดังเช่นการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

**เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือการบรรจุเป็นข้าราชการ ...
ต้องพ้นจากตำแหน่ง !**

พฤติกรรมในทางทุจริตเป็นลักษณะต้องห้ามที่สำคัญในเรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อันมีผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

คดีปกครองที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

เป็นกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้เรียกรับเงินเพื่อช่วยเหลือบุคคลให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล แต่ต่อมามีการร้องเรียนและหลังจากการสอบสวนนายอำเภอจึงวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๓ เรื่อง คือ (๑) พฤติกรรมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสาเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง

(๒) การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗

ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองไว้ประการหนึ่งว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

ดังนั้น การวินิจฉัยให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเพราะมีพฤติกรรมทุจริต ซึ่งเป็นการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

และ (๓) หากนายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามวาระก่อนที่นายอำเภอจะวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งจะมีผลทำให้คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และนายอำเภอมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า นาย ภ. ได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าผู้ฟ้องคดี (นายกองค้การบริหารส่วนตำบล) เรียกเงินจากนาย ภ. จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเปิดกรอบตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับ ๓ และใช้บัญชีผู้สอบ

แข่งขันของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น เพื่อบรรจุบุตรชายของนาย ภ. ที่มีชื่อสอบขึ้นบัญชีไว้ให้เป็นพนักงานส่วนตำบล แต่ปรากฏว่าบัญชีผู้สอบแข่งขันดังกล่าวครบกำหนด ทำให้บุตรชายของนาย ภ. ไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง นาย ภ. จึงขอเงินคืน ผู้ฟ้องคดีคืนเงินให้จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่เหลือ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันไว้

ต่อมา ภายหลังการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าตนเองไม่ได้รับเงินและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกัน อีกทั้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งยังมีขึ้นภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระไปแล้ว

ประเด็นแรกที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยก็คือ กระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งได้มีการให้

โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้ง
แสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการ
ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อร้องเรียน
ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อีกทั้งให้ผู้ฟ้องคดีตอบคำถามและแจ้งการให้
ถ้อยคำเพิ่มเติมแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการ
ตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งและเปิดโอกาสให้
ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดง
พยานหลักฐานของตนแล้ว และแม้จะไม่มี การแจ้งข้อเท็จจริง
เกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันให้ผู้ฟ้องคดีทราบ
แต่พยานหลักฐานสำคัญที่ยืนยันถึงการจ่ายเงิน คือ การให้
ถ้อยคำเกี่ยวกับการส่งมอบเงินของนาย ภ. และนาย ท. ซึ่งนาย ภ.
ได้ทำการส่งมอบซองบรรจุเงินในหน่วยงานของผู้ฟ้องคดี โดยมี
นาย ท. เป็นผู้รับและส่งต่อให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะให้
ถ้อยคำปฏิเสธว่านาย ท. ไม่ได้ส่งมอบเงินให้แก่ตนเองก็ตาม

แต่เมื่อปรากฏว่าในวันเดียวกันนั้นผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือ
ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
จังหวัดขอนแก่น เพื่อบรรจุบุตรชายของนาย ภ. เป็นพนักงาน
ส่วนตำบล ทั้งที่ในขณะนั้นมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่แล้ว
ประกอบกับสัญญากู้ยืมเงินและหนังสือค้ำประกันไม่ใช่หลักฐาน
ที่ชี้ความผิดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐาน
อื่น ๆ ก็ทำให้ข้อร้องเรียนมีน้ำหนักเพียงพอรับฟังได้ ดังนั้น

การไม่ได้แจ้งให้ทราบถึงสัญญาดังกล่าวจึงยังถือไม่ได้ว่าไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

ส่วนพฤติกรรมการของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำในทางทุจริตที่มีลักษณะต้องห้ามและเป็นเหตุให้นายกองการบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่นั้น ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนาย ภ. และนาย ท. ให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการรับเงินของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดียอมรับความมีอยู่จริงของสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกัน ซึ่งสอดคล้องกับที่นาย ภ. ให้ถ้อยคำว่าผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาทมาคืนให้ภายหลัง ส่วนที่เหลือ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินอีกฉบับ

อีกทั้งประจักษ์พยานให้ถ้อยคำสอดคล้องต้องกันถึงการจ่ายเงิน ย่อมเพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมทุจริต พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเชื่อได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นพฤติกรรมในทางทุจริตที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) ซึ่งเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งนายกองการบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

สำหรับประเด็นว่า หากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล
พ้นจากตำแหน่งตามวาระก่อนที่นายอำเภอจะวินิจฉัยให้พ้น
จากตำแหน่ง จะมีผลทำให้คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วย
กฎหมายหรือไม่ ? และนายอำเภอมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่นั้น ?
ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก
ตำแหน่งเนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่งก่อนที่จะมีคำวินิจฉัย
ไม่มีผลทำให้เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด
เมื่อเหตุที่จะต้องมีการสอบสวนและวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง
เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงตำแหน่งอยู่ แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดี
จะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีอำนาจหน้าที่
สอบสวนและวินิจฉัยตามมาตรา ๖๔ ประกอบมาตรา ๕๘/๑ (๓)
แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง
นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นผู้มีพฤติกรรมในทาง
ทุจริตจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๕/๒๕๕๖)

คดีนี้ไม่เพียงแต่วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี
แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกระบวนการ
ก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะที่อาจกระทบถึงสิทธิ
ของคู่กรณีว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มีหน้าที่ต้องให้ออกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางแนวทางในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในฝ่ายปกครองว่า เจ้าหน้าที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและรับฟังพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ว่าพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการออกคำสั่งทางปกครองมีอยู่จริงหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยดังเช่นการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่จะต้องรับฟังพยานหลักฐานโดยปราศจากความสงสัย เพราะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายอาญา เช่น การวินิจฉัยให้นายกองค้การบริหารส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น

เรื่องที่ ๑๗

การใช้ดุลพินิจกำหนดโทษ ... ต้องเหมาะสม กับความผิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๓/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

ข้าราชการครูซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการสถานบริการน้ำมันที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสวัสดิการของมหาวิทยาลัย ไม่ควบคุมการปฏิบัติงานของลูกจ้างสถานบริการน้ำมัน เป็นเหตุให้มีการทุจริตยกยอกหรือลักน้ำมันไป ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เอาใจใส่ระมัดระวังในการตรวจสอบควบคุมรักษาประโยชน์ของทางราชการและประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ แต่การที่ขณะเกิดเหตุข้าราชการครูยังคงมีหน้าที่สอนตามปกติและต้องสอนที่วิทยาเขตต่างจังหวัด จึงไม่อาจดูแลสถานบริการน้ำมันและควบคุมตรวจสอบพนักงานได้ทุกวัน ประกอบกับมหาวิทยาลัยไม่ได้ออกระเบียบหรือวิธีปฏิบัติของตำแหน่งผู้จัดการสถานบริการน้ำมันตามที่กำหนดในข้อ ๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงอาจเกิดข้อบกพร่องหรือผิดพลาดขึ้นได้ พฤติการณ์ดังกล่าวจึงไม่เป็นการโดยตรงที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง แต่เป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเท่านั้น การที่อธิการบดี

มหาวิทยาลัยมีคำสั่งปลดข้าราชการครูออกจากราชการจึงเป็น
การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในงาน
เกี่ยวกับสวัสดิการ และการดำเนินงานก่อให้เกิดความเสียหาย
กับเงินสวัสดิการซึ่งมีใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน กรณีถือเป็นการ
ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมื่อข้าราชการดังกล่าวไม่เอาใจใส่ระมัดระวัง
ในการตรวจสอบควบคุมรักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือ
ประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ย่อมถือเป็น
ความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

๒. การใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษทางวินัยจะต้องเป็นไป
เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย
และด้วยความเหมาะสมกับความผิด โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริง
เกี่ยวกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เจตนาของผู้กระทำ
และระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้น
ว่าเป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิดหรือไม่ประกอบกัน

การใช้ดุลพินิจกำหนดโทษ ... ต้องเหมาะสม กับความผิด

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว ฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในงานที่จัดเป็น “สวัสดิการ” ให้กับบุคลากรในหน่วยงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ (ปัจจุบัน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗) แต่ปรากฏว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นจึงถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นปลดออกจากราชการ

ซึ่งที่สุดแล้วศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่า การใช้ดุลพินิจลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ไม่เพียงแต่จะมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การที่ข้าราชการทำหน้าที่ในหน่วยงานสวัสดิการและความเสียหายมิได้เกิดขึ้นกับเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่เป็นเงินสวัสดิการ ถือเป็นการกระทำความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ปัจจุบัน) หรือไม่แล้ว

ยังถือเป็นเรื่องพื้นฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้ “อำนาจดุลพินิจ” ในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ เนื่องจากตามหลัก

กฎหมายปกครองในการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น มิได้หมายความว่าผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจของตนได้ตามอำเภอใจ แต่การใช้อำนาจดุลพินิจยังถูกควบคุมโดยหลักกฎหมายสำคัญ คือ “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งหมายความว่าผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงความจำเป็นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุตามวัตถุประสงค์ ความเหมาะสม และดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนเป็นสำคัญ

เรื่องราวของคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการจัดสวัสดิการภายใน โดยจัดตั้งสถานีบริการน้ำมันของหน่วยงานขึ้น และได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูเป็นผู้จัดการให้มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในสถานีบริการน้ำมัน และตรวจสอบรายงานการขายน้ำมันประจำวันอย่างสม่ำเสมอ

ต่อมา ปรากฏว่าลูกจ้างในสถานีบริการน้ำมันได้ทุจริตยกยอกน้ำมันของสถานีบริการน้ำมัน หลังจากนั้นก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) ได้มีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ เนื่องจากไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อควบคุมและตรวจสอบรายงานการขายน้ำมันตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถือว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอย่างร้ายแรง แต่ไม่ได้ทำให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรง เพราะความ

เสียหายที่เกิดขึ้นไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดิน แต่เป็นเงินสวัสดิการ อันเป็นความผิดตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

แต่คณะกรรมการข้าราชการครูกลับมีความเห็นให้เพิ่มโทษเป็นปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสุภาพ ไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการและประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกรัจมนตรี) ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยเห็นว่าสถานะบริการน้ำมันเป็นทรัพย์สินของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย จึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ จนเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับขอบเขตหน้าที่ของผู้จัดการสถานีบริการน้ำมัน ผู้ฟ้องคดีจึงปฏิบัติหน้าที่ตามความเข้าใจของตนเอง ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดสุภาพ คำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบ

ด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการและให้กลับไปใช้คำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน

ประเด็นก็คือ ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สถานีบริการน้ำมันจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสวัสดิการแก่ข้าราชการมหาวิทยาลัยตามมติและระเบียบสวัสดิการข้าราชการของมหาวิทยาลัยและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการสถานีบริการน้ำมัน จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แม้อาคารและอุปกรณ์ของสถานีบริการน้ำมันจะเป็นการลงทุนก่อสร้างโดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ก็ไม่ได้ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการสถานีบริการน้ำมันของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

เมื่อเกิดกรณีลูกจ้างของสถานีบริการน้ำมันที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการกระทำการทุจริตยักยอกหรือลักน้ำมัน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เอาใจใส่ระมัดระวังในการตรวจสอบควบคุมรักษาประโยชน์ของทางราชการและประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

แต่เมื่อขณะเป็นผู้จัดการ ผู้ฟ้องคดียังคงมีหน้าที่ทำการสอนตามปกติ และในช่วงเวลาเกิดเหตุก็มีหน้าที่สอนที่วิทยาเขต

ต่างจังหวัด ไม่อาจดูแลสถานบริการน้ำมันและควบคุมตรวจสอบพนักงานได้ทุกวัน การปฏิบัติงานจึงต้องมีผู้ดูแลแทน นอกจากนี้ การรับมอบงานของผู้ฟ้องคดีไม่มีการตรวจวัดระดับน้ำมันกันถึงใต้ดินก่อนส่งมอบ ทำให้การตรวจสอบจำนวนน้ำมันที่ขายออกไปในแต่ละวันทำได้ยากลำบาก และมหาวิทยาลัยไม่ได้ออกระเบียบข้อกำหนด หรือวิธีปฏิบัติของตำแหน่งผู้จัดการสถานบริการน้ำมันมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามข้อ ๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงอาจเกิดข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดขึ้นได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็พยายามแก้ไขโดยมีหนังสือถึงผู้อำนวยการกองสวัสดิการเพื่อให้สำนักงานผู้ตรวจสอบภายในทำการตรวจสอบก่อนที่จะมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

พฤติการณ์การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเพียงไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการเท่าที่ควรและประมาทเลินเล่ออยู่บ้าง แต่ไม่เป็นผลโดยตรงที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ดังนั้น คำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๓/๒๕๕๖)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้มีแนวทางการปฏิบัติราชการที่ตัวอย่างน้อย ๒ ประการ คือ (๑) การที่ข้าราชการทำหน้าที่ในหน่วยงานสวัสดิการและความเสียหายมิได้เกิดขึ้นกับ

เงินงบประมาณแผ่นดิน แต่เป็นเงินสวัสดิการนั้น ยังถือเป็นการปฏิบัติราชการ และหากผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ หรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหาย ย่อมถือเป็นการกระทำความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) และ (๒) การใช้ดุลพินิจตัดสินใจกำหนดโทษทางวินัย จะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และด้วยความเหมาะสมกับความผิดโดยพิจารณาข้อเท็จจริงของพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เจตนาของผู้กระทำ และระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน รวมถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิดหรือไม่ประกอบกัน เพื่อความถูกต้องตามกฎหมายและให้เกิดความยุติธรรม เพราะการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการนอกจากจะเป็นแนวทางในการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองในเรื่องอื่น ๆ แล้ว ยังส่งผลกระทบทั้งต่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของข้าราชการที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เรื่องที่ ๑๘

สมาชิก อบต. กับสิทธิฟ้องคดี

เพื่อควบคุมการบริหารงานของนายก อบต.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๗/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

การที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกประกาศยกเลิกผลการประมูลจ้างก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านโดยไม่มีเหตุผลอันควร ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเสียประโยชน์จากส่วนต่างในการประมูลเป็นเงินจำนวนมาก ขอบที่จะร้องเรียนต่อนายอำเภอเพื่อให้ดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะสามารถนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศยกเลิกผลการประมูลจัดจ้างได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีหน้าที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารองค์การ

บริหารส่วนตำบลเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โดยการดำเนินการเพื่อควบคุมการบริหารงานดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดกลไกไว้ ๔ ประการ ได้แก่ การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น การตั้งกระทู้ถาม การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป และการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งหากพบว่ามีกรกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องร้องเรียนต่อนายอำเภอให้ดำเนินการสอบสวนและเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

**สมาชิก อบต. กับสิทธิฟ้องคดี
เพื่อควบคุมการบริหารงานของนายก อบต.**

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการ (๑) กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (๒) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๕๙) โดยมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (มาตรา ๔๖)

หน้าที่ในการจัดให้มีการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน เพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตรภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนับเป็นหน้าที่ประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดให้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้บริหารมีอำนาจในการพิจารณาเพื่อสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับการดำเนินการในราชการดังกล่าวได้ เช่น การอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการดำเนินการเพื่อจัดหาผู้รับจ้างเข้ามาทำงานในกิจการอันเป็นไปตามขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น แต่หากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเห็นว่าการดำเนินการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายแล้วกรณีเช่นนี้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนการกระทำที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่ ?

คดีปกครองในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกประกาศเพื่อประมูลจัดจ้างโครงการก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่ และบริษัท บ. ชนะการประมูลในราคา ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคากลางเป็นจำนวน ๕๗๓,๐๐๐ บาท แต่ต่อมาได้รับแจ้งจากหน่วยงานกำกับดูแลว่ามีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ สมควรให้ยกเลิกการประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) จึงออกประกาศลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ยกเลิกผลการประมูลจ้างโดยที่บริษัท บ. มิได้โต้แย้งแต่อย่างใด

หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศเพื่อประมูลจัดจ้างโครงการดังกล่าวอีกครั้ง โดยในครั้งนี้อ้างหุ้นส่วนจำกัด ป. ชนะการประมูลในราคา ๒,๕๗๐,๐๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคากลางเป็นจำนวน ๓,๐๐๐ บาท และได้มีการทำสัญญาจ้างกับหุ้นส่วนจำกัด ป. เพื่อดำเนินโครงการดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบซึ่งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และในฐานะที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศยกเลิกผลการประมูลจ้าง เป็นผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องเสียประโยชน์จากส่วนต่างในการประมูลเป็นเงิน ๕๗๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจยกเลิกการประมูลราคาโดยไม่มีพยานหลักฐาน และไม่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ดำเนินการใด ๆ กับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ และการประมูลครั้งที่สองไม่มีการแข่งขันราคาอย่างถูกต้อง จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้พิพากษาเพิกถอนประกาศดังกล่าว

กรณีจึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสิบในคดีนี้ ถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บริหารได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า “ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ...” เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นบุคคลภายนอกมิได้เป็นผู้เข้าร่วมดำเนินการในการประมูลจัดจ้างโครงการก่อสร้างระบบประปาผิวดินขนาดใหญ่ ตามประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีความสัมพันธ์ใด ๆ กับการประมูลครั้งดังกล่าว ประกอบกับไม่มีส่วนได้เสียในผลแห่งการประมูลจัดจ้างตามโครงการดังกล่าว

แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจะอ้างว่ามีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีและรักษาสิทธิประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนด แต่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๓.๑/ว.๘๓๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ชักซ้อมมาตรการเกี่ยวกับการร้องเรียนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยกำหนดว่าเมื่อปรากฏพฤติการณ์หรือมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ปฏิบัติ

ตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
 ให้นายอำเภอดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนตามระเบียบ
 และวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
 พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดี
 ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล
 กรณีการออกประกาศยกเลิกผลการประมูลจ้างดังกล่าว ก็ชอบ
 ที่จะร้องเรียนต่อนายอำเภอหรือดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติ
 ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเสียก่อน

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อน
 หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่อง
 จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะสามารถฟ้องคดีต่อ
 ศาลปกครองเพื่อเพิกถอนประกาศยกเลิกผลการประมูล
 จ้างได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๗/๒๕๕๖)

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ
 ยกเลิกผลการประมูลจ้าง และในชั้นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อ
 ศาลปกครองสูงสุดไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกประเด็นในเรื่องอำนาจ
 ฟ้องชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีเป็น
 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
 จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
 หรือไม่ เป็นเรื่องอำนาจฟ้องซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย
 อันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งศาล
 ปกครองสูงสุดสามารถยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาได้ตาม

ข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษายกฟ้อง ดังนั้น ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีจึงถือเป็นประเด็นสำคัญในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่แม้กรณีจะมีได้มีการกล่าวอ้าง ศาลปกครองก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้

บุคคลซึ่งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากจะมีหน้าที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าและรับฟังแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะผู้แทนของประชาชนแล้ว หน้าที่ในด้านการควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารก็นับเป็นหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่ว่าจะยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกรณีที่เกิดขึ้นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว การดำเนินการของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อควบคุมการบริหารงานก็ย่อมต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดกลไกในการดำเนินการไว้ ๔ ประการ

ได้แก่ การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น การตั้งกระทู้ถาม การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป และการตั้ง คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ และหาก พบว่ามีการกระทำความผิดหรือกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องร้องเรียนต่อนายอำเภอเพื่อให้ดำเนินการสอบสวนและเสนอ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการสั่งการตามที่เห็นสมควร ต่อไป

เรื่องที่ ๑๙

**เทศบาล ... ประกาศจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้า
บนถนนหลวง แต่กระทบสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชน**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

นายกเทศมนตรีออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าโรงเรียนเอกชน อันเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีจุดประสงค์ให้ประชาชนประกอบอาชีพสุจริตและมีรายได้ แต่การออกประกาศดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่โรงเรียนเอกชนจะได้รับด้วย เมื่อการจำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าโรงเรียนมีความไม่เป็นระเบียบ เกิดความแออัดสกปรก ท่อระบายน้ำมีกลิ่นเหม็นจากสิ่งปฏิกูล อันส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของครูและนักเรียน รวมถึงผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไปที่ไม่สะดวกในการสัญจร และนายกเทศมนตรีไม่อาจดูแลความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และความสะอาดบนถนนสาธารณะได้อย่างเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งแม้จะมีการนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา ๕๒

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าวได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อกระทำการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจ แต่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน โดยนอกจากจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในอันที่จะทำให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นหลักแล้ว ผลของการดำเนินการจะต้องเกิดประโยชน์กับสาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน

๒. กรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ (อุทธรณ์หรือร้องทุกข์) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ ววรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ก่อนฟ้องคดี

**เทศบาล ... ประกาศจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้า
บนถนนหลวง แต่กระทบสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชน**

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๑) และ (๓) กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า (๑) ห้ามมิให้ผู้ใดปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะ (๒) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ (๓) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรุงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (๑) หรือ (๒) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวันเวลาที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร โดยนายกเทศมนตรีมีฐานะเป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายในฉบับนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ (๑) ประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และ (๒) ประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเทศบาลตามกฎหมายดังกล่าวในการออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ แต่ผลของการดำเนินการดังกล่าวทำให้บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกิดสิ่งสกปรก กลิ่นเหม็น ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีปัญหาการจราจร

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องต่อศาลปกครองว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ได้มีประกาศเทศบาล เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนบริเวณถนนหลวง รวมถึงบริเวณหน้าที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นที่ตั้งโรงเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ระหว่างเวลา ๑๗ นาฬิกา ถึง ๒๔ นาฬิกา ส่วนวันหยุดเวลา ๑๖ นาฬิกา ถึง ๒๔ นาฬิกา ทำให้มีผู้จำหน่ายสินค้านำสินค้ามาจำหน่ายจำนวนมาก และทำให้บริเวณดังกล่าวสกปรก ส่งกลิ่นเหม็น ไม่เป็นระเบียบ มีปัญหาการสัญจรของประชาชนและนักเรียนจนเกิดอุบัติเหตุหลายครั้ง และทำให้โรงเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานการประเมินคุณภาพและภาพลักษณ์สถาบันการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้มีหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงสิ่งแวดล้อมหน้าโรงเรียนและห้าม

นำสินค้ามาจำหน่ายตลอดแนวหน้าโรงเรียน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยพ่อค้าแม่ค้า ททรัพย์สิน และบริวารออกไปจากถนนหลวง

ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า การดำเนินการประกาศจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในบริเวณถนนหลวงได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจร เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีร้านจำหน่ายสินค้านิรโทษกรรมอยู่ก่อนมานานประมาณ ๒๐ ปีแล้ว และได้มีการทำความสะอาดและมีเจ้าหน้าที่ช่วยดูแลการจราจร อีกทั้งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันและจัดระเบียบการจำหน่ายและคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ โดยมีอาจารย์ใหญ่ผู้ช่วยฝ่ายปกครองและผู้ช่วยฝ่ายอาคารของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรรมการด้วย จึงย่อมเป็นผลดีต่อประชาชนในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า ความสะอาดในบริเวณจุดผ่อนผันมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะมีได้มีคำขอโดยชัดแจ้งว่าให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศจุดผ่อนผัน แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำขอแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองประสงค์ที่จะให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจ

กำหนดคำบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ตาม มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และประกาศกำหนดจุดผ่อนผันเป็น “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” ทำให้สามารถยื่นฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ เว้นแต่กรณีศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะรับคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จึงถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เนื่องจากเหตุพิพาทเกิดขึ้นบริเวณหน้าโรงเรียนซึ่งเป็นสถานศึกษา การรับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงย่อมเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลปกครองจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณา

ส่วนประเด็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าโรงเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ หรือไม่ ? และการดำเนินการกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้า ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตเทศบาลตามกฎหมายย่อมมีอำนาจประกาศกำหนดจุดผ่อนผันได้ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

แต่ถึงแม้การออกประกาศดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีจุดประสงค์ให้ประชาชน โดยเฉพาะคนยากจนในพื้นที่ได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนและได้ประกอบอาชีพโดยสุจริต มีรายได้อันส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม **แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับด้วยการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินกิจการสถานศึกษา** นอกจากมีหน้าที่อบรมให้ความรู้ทางวิชาการและปลูกฝังระเบียบวินัย ยังต้องดูแลคุณภาพชีวิตของครูและนักเรียนตามมาตรฐานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีทั้งมาตรฐานภายในและภายนอก โดยมาตรฐานภายนอกโรงเรียนจะต้องมีการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้เรียนและบุคคลที่เกี่ยวข้องอีกด้วย **เมื่อการจำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าโรงเรียนมีความไม่เป็นระเบียบ เกิดความแออัดสกปรก และทอระบายน้ำมีกลิ่นเหม็นจากสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการจำหน่ายสินค้า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมได้รับความเดือดร้อน**

เสียหายอย่างมากจากประกาศดังกล่าว และทำให้นักเรียน ผู้ปกครอง ครู และประชาชนทั่วไปไม่สะดวกในการสัญจร เนื่องจากการจราจรคับคั่ง เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของครูและนักเรียนของโรงเรียนตามมาตรฐาน การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจ ดูแลความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในการสัญจร และความสะอาดบนถนนสาธารณะได้อย่างเพียงพอตามอำนาจ หน้าที่ที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด ให้ต้องปฏิบัติได้

จึงพิพากษาเพิกถอนประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้ จำหน่ายสินค้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๖)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีข้อสังเกตแนวทางการ ปฏิบัติตามคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีควรออกประกาศใหม่ โดยควรกำหนดพื้นที่การจำหน่ายสินค้าโดยเว้นระยะห่างบริเวณ ประตูเข้าออกโรงเรียนด้านละไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และเริ่มจำหน่าย สินค้าในวันทำการระหว่างเวลา ๑๗.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป ซึ่งจะทำให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และประชาชนผู้เกี่ยวข้องลดน้อยลง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ก็ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า จะต้องไม่ใช่อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ แต่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน โดยนอกจากจะคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในอันที่จะทำให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นหลักแล้ว ผลของการดำเนินการจะต้องเกิดประโยชน์กับสาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน นอกจากนี้ คดีนี้ยังมีหลักกฎหมายสำคัญว่า ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็น “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” (ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจที่มีผลเป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งและไม่เจาะจงเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งและใช้บังคับกับคราวใดคราวหนึ่ง) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ (อุทธรณ์หรือร้องทุกข์) ตามที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง

เรื่องที่ ๒๐

“ประกาศสอบราคา” เอกสารที่ต้องจัดส่ง ให้แก่บุคคลใด ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๕/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

การที่เทศบาลตำบลได้ประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุก
ขยะมูลฝอยแบบอัดท้ายโดยนายกเทศมนตรีได้มีหนังสือขอ
ความร่วมมือประชาสัมพันธ์การสอบราคาไปยังศูนย์รวมข่าว
จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ผู้จัดการห้าง ร้าน และบริษัท
รวม ๗ ราย และยังได้จัดให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปยัง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปิดประกาศ ณ ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสาร
ข้อจ้างแล้ว แม้จะมีได้จัดส่งประกาศสอบราคาดังกล่าวให้แก่
ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจรายหนึ่งซึ่งมิได้มีอาชีพขายพัสดุที่จะจัดซื้อ
โดยตรง ก็ถือเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็น
ธรรมแล้ว และมีได้เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติ
ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการ
บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เกี่ยวกับการซื้อครุภัณฑ์
โดยวิธีสอบราคา หรือมีพฤติกรรมเอื้ออำนาจแก่ผู้เสนอราคา
รายใดโดยเฉพาะ การที่นายกเทศมนตรีไม่มีหนังสือแจ้งผู้ประกอบการ
พาณิชย์กิจให้ทราบถึงประกาศสอบราคาดังกล่าวจึงไม่ทำให้
การสอบราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานทางปกครองซึ่งประกาศสอบราคามีหน้าที่จัดส่งและปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามข้อ ๔๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะการจัดส่งให้ผู้ประกอบกิจการนั้นโดยตรง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บังคับว่าหน่วยงานทางปกครองจะต้องจัดส่งประกาศสอบราคาให้แก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ อันถือเป็นดุลพินิจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และไม่จำเป็นต้องจัดส่งให้กับผู้ประกอบกิจการที่มีได้มีอาชีพขายพัสดุหรือรับจ้างในงานนั้นโดยตรงแต่อย่างใด

“ประกาศสอบราคา” เอกสารที่ต้องจัดส่ง ให้แก่บุคคลใด ?

ในกระบวนการจัดซื้อหรือจัดจ้างของหน่วยงานราชการ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดวิธีการซื้อหรือการจ้างไว้ ๖ วิธี ได้แก่ (๑) วิธีตกลงราคา (๒) วิธีสอบราคา (๓) วิธีประกวดราคา (๔) วิธีพิเศษ (๕) วิธีกรณีพิเศษ และ (๖) วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

สำหรับการซื้อหรือการจ้างด้วยวิธีสอบราคานั้น ข้อ ๔๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้ในทำนองเดียวกันว่า “การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาให้ดำเนินการ ดังนี้ (๑) ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่าสิบวัน สำหรับการสอบราคาในประเทศ หรือไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน สำหรับการสอบราคานานาชาติ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคา และเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ที่ทำการของหน่วยงานราชการนั้น”

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ประกอบการพาณิชย์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกาศสอบราคาของหน่วยงานราชการ เนื่องจากหน่วยงานไม่แจ้งประกาศสอบราคาให้ทราบ ทำให้ไม่ได้เข้าร่วมในการแข่งขันเสนอราคา

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบพาณิชย์จดทะเบียนพาณิชย์ จำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทุกชนิด วัสดุอุปกรณ์ไฟฟ้า ประปาทุกชนิด สินค้าเบ็ดเตล็ดทุกชนิด เหล้า บุหรี่ ... ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ และลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) ขอรทราบข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการประกาศจัดซื้อจัดจ้างของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ได้รับแจ้งด้วยวาจาว่ายังไม่มีการขายแบบรูปรายการเอกสารสอบราคา

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีทราบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบล) ได้มีประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยแบบอัดท้าย ขนาดความจุไม่น้อยกว่า ๗ ลูกบาศก์เมตร ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒ กำหนดยื่นซองสอบราคาในวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ และกำหนดเปิดซองใบเสนอราคาในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้จัดส่งประกาศดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เนื่องจากไม่ได้เข้าร่วมเสนอราคา และเป็นการกีดกัน

ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามีส่วนร่วมในการแข่งขันเสนอราคาอย่างเสรี และเป็นธรรม

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนประกาศสอบราคาและยกเลิกกระบวนการ ในการสอบราคาดังกล่าว

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ข้อเท็จจริงว่าได้ส่งประกาศ สอบราคาไปยังผู้มีอาชีพค้าขายพัสดุดังตามประเภทที่จะจัดซื้อและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และส่งก่อนวัน เปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ทั้งปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ์ ที่ทำการของหน่วยงานผู้ประกาศสอบราคา และผู้ฟ้องคดี ไม่ได้เป็นผู้ประกอบอาชีพด้านการจำหน่ายพัสดุดังที่ประกาศ

ประเด็นปัญหาก็คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จัดส่ง ประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยให้ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการเผยแพร่การ สอบราคาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือขอความร่วมมือ ประชาสัมพันธ์การสอบราคาไปยังศูนย์รวมข่าวจังหวัด ผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอ และผู้จัดการห้าง ร้าน และบริษัทรวม ๗ ราย ปรากฏตามหลักฐานไปรษณีย์ตอบรับระบุฝากส่ง ณ์ ที่ทำการ ไปรษณีย์ มีผู้ลงลายมือชื่อรับไว้แทนจำนวน ๖ ราย และยังได้จัด ให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การสอบราคาไปยังหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง และปิดประกาศ ณ์ ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารซื้อ/จ้าง

โดยกระทำต่อหน้าพยานสองคน จึงถือได้ว่าได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม มิได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว หรือมีพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยแก่ผู้เสนอราคาหรือเสนองานให้มีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการซื้อครุภัณฑ์โดยวิธีสอบราคาตามข้อ ๓๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

นอกจากนี้ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้จดทะเบียนพาณิชย์โดยระบุขอบวัตถุประสงค์ไว้ว่า จำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างทุกชนิด วัสดุอุปกรณ์ไฟฟ้า ประปาทุกชนิด สินค้าเบ็ดเตล็ดทุกชนิด เหล้า บุหรี่ ... และอ้างว่าสามารถจำหน่ายสินค้าอย่างอื่นนอกเหนือจากที่จดทะเบียนไว้ ซึ่งรวมถึงรถยนต์บรรทุกทุกขยะมูลฝอยด้วยก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีอาชีพขายพัสดุที่จะจัดซื้อโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีหน้าที่ต้องส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารการสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ทราบถึงประกาศสอบราคาซื้อรถยนต์บรรทุกทุกขยะมูลฝอยแบบอัดท้าย ไม่ทำให้การดำเนินการสอบราคาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๕/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ได้วางบรรทัดฐาน
 การปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการประกาศเผยแพร่การสอบราคา
 ซึ่งหน่วยงานราชการที่ประกาศสอบราคามีหน้าที่ในการจัดส่งและ
 ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๔
 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วย
 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือตามข้อ ๔๑
 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
 โดยเฉพาะการจัดส่งให้ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง
 บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บังคับว่าจะต้องจัดส่งประกาศสอบราคา
 หรือเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง
 เพียงแต่ต้องจัดส่งไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นให้มาก
 ที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงย่อมเป็นดุลพินิจของหน่วยงานราชการที่
 จะจัดส่งเผยแพร่ประกาศสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้าง
 รายใดก็ได้ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและประโยชน์ของ
 ทางราชการเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องจัดส่งให้กับผู้ประกอบการ
 พาณิชย์ที่มีได้มีอาชีพขายพัสดุโดยตรงหรือมิได้มีอาชีพในงาน
 ที่รับจ้างโดยตรง และการที่หน่วยงานราชการมิได้จัดส่งประกาศ
 สอบราคาและเอกสารสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพขายใดรายหนึ่ง
 หรือผู้ที่มิได้ประกอบอาชีพนั้นโดยตรง ก็มีใช้การกระทำที่เป็น
 การกีดกันการมีส่วนร่วมในการเสนอราคาแต่อย่างใด

เรื่องที่ ๒๑

สิทธิเบิกค่าเล่าเรียนสำหรับบุตร ที่เกิดก่อนรับราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๖/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

ข้าราชการใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรคนที่สี่ เพราะบุตรคนที่หนึ่งเกิดก่อนรับราชการและยังมิได้ใช้สิทธิ ถือว่าไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรคนที่สี่ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ และสิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกิดขึ้นทันทีที่เข้ารับราชการ จึงมีสิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตรคนที่หนึ่งได้ทันที การมิได้ใช้สิทธิสำหรับบุตรคนที่หนึ่งจึงเป็นการไม่ใช้สิทธิตามกฎหมายของข้าราชการเอง ดังนั้น การที่หน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการมีคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรคนที่สี่ จึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้าราชการมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเฉพาะบุตรสามลำดับแรกที่มีอายุครบสามปี แต่ไม่เกินยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษา ไม่ว่าบุตรจะเกิดจากการสมรสครั้งใด หรืออยู่ในอำนาจปกครองของตนหรือไม่

ซึ่งการนับลำดับบุตรนั้นจะต้องนับเรียงลำดับการเกิดก่อนหลังและใช้สิทธิตามลำดับของบุตร เว้นแต่บุตรคนใดคนหนึ่งอยู่ในเงื่อนไขที่ไม่สามารถเบิกเงินสวัสดิการได้ตามที่พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดไว้ จึงจะสามารถใช้สิทธิสำหรับบุตรในลำดับถัดไปได้

๒. บุตรที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ จะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมและบุตรที่บิดามารดายกให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น

๓. ข้าราชการมีสิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรได้นับตั้งแต่วันที่เข้ารับราชการ แม้บุตรจะเกิดก่อนได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการก็ตาม ก็สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ทันที การที่ข้าราชการนำบุตรในลำดับหลังมาใช้สิทธิเพื่อเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาแทนบุตรที่เกิดก่อนรับราชการ ถือเป็นกรณีที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้และส่งผลให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการจากทางราชการ

สิทธิเบิกค่าเล่าเรียนสำหรับบุตร ที่เกิดก่อนรับราชการ

เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเป็นเงินที่ทางราชการตอบแทนให้ข้าราชการนอกเหนือจากเงินเดือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการศึกษาสำหรับบุตรของข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ และลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการค่าเล่าเรียนบุตรว่า ทางราชการจะให้สิทธิเบิกเฉพาะบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ๓ ลำดับแรกที่มีอายุครบ ๓ ปี แต่ไม่เกิน ๒๕ ปีที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของทางราชการและสถานศึกษาของทางเอกชน แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมของผู้อื่น ในกรณีที่ผู้ใดมีบุตรมากกว่า ๓ คน หากบุตรคนใดคนหนึ่งในจำนวน ๓ คนที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตายหรือกายพิการจนไม่สามารถเล่าเรียนได้ หรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถที่มีได้ศึกษาในสถานศึกษาที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบก่อนอายุครบ ๒๕ ปีบริบูรณ์ ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเพิ่มขึ้นเท่าจำนวนบุตรที่ตายหรือกายพิการ หรือเป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ

วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบนั้น โดยให้นับบุตรคนที่
อยู่ลำดับถัดไปก่อน

คดีปกครองที่นำมาเล่าในฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงิน
สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงิน
สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยมี
ประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ (๑) “บุตร” ที่เกิดก่อนบรรจุ
เป็นข้าราชการ สามารถเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของ
บุตรได้หรือไม่ ? และ (๒) กรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดไม่อนุมัติ
ให้เบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรกรณีที่ข้าราชการ
นำบุตรในลำดับอื่นมาใช้สิทธิแทนบุตรที่เกิดก่อนรับราชการ
ดังกล่าว จะถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อเฉพาะข้าราชการหรือ
ลูกจ้างประจำซึ่งรับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณ
รายจ่ายหมวดเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำของกระทรวง กรม หรือ
ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือผู้ได้รับบำนาญพิเศษเหตุทุพพลภาพ
ตามกฎหมายว่าด้วยบำนาญข้าราชการ และทหาร
กองหนุนมีเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงิน
เบี้ยหวัดเท่านั้น แต่ก็สามารถนำมาใช้กับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช
๒๔๕๗ ได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงิน
ค่าตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง

และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งข้อ ๑๒ กำหนดให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร โดยอนุโลมตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ เช่นเดียวกับข้าราชการ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีบุตร ๕ คน คนที่หนึ่งเกิดก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้ารับราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ หลังจากจดทะเบียนหย่ากับภริยาคนแรก บุตรคนนี้อยู่ในอำนาจปกครองของมารดา หลังจากผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการมีบุตรคนที่สองและคนที่สามเกิดกับภริยาที่จดทะเบียนสมรสคนที่สอง และบุตรคนที่สี่และคนที่ห้าเกิดกับภริยาที่จดทะเบียนสมรสคนที่สาม โดยบุตรคนที่สองถึงคนที่ห้าอยู่ในอำนาจปกครองของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการต่าง ๆ สำหรับบุตรคนที่สองถึงคนที่สี่ตลอดมา และได้รับอนุมัติให้เบิกจ่ายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการกองคลัง กรมบังคับคดี) มีคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิก เนื่องจากเป็นการเบิกเกินสิทธิโดยนำบุตรคนที่สี่มาเบิก

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนมีบุตรคนที่หนึ่งก่อนที่จะเข้ารับราชการ และเมื่อรับราชการแล้วก็มีได้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตรคนที่หนึ่งแต่อย่างใด จึงต้องนำบุตรคนที่สี่มาเบิก จึงไม่เป็นการใช้สิทธิซ้ำซ้อนหรือเกินสิทธิแต่อย่างใด จึงอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมบังคับคดี) แต่ผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนแปลง

จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๐๒/ว ๑๐๒ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ได้ชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับการเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรว่าข้าราชการมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการสำหรับบุตรจากทางราชการได้เพียงคนที่หนึ่งถึงคนที่สาม โดยนับเรียงลำดับบุตรคนที่หนึ่งถึงคนที่สามให้นับเรียงลำดับการเกิดก่อนหลัง ไม่ว่าจะเป็นบุตรที่เกิดจากการสมรสครั้งใดหรืออยู่ในอำนาจปกครองของตนหรือไม่

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงเป็นข้าราชการผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ เฉพาะบุตรสามลำดับแรกที่มีอายุครบสามปี แต่ไม่เกินยี่สิบห้าปี บริบูรณ์ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นบุตรที่เกิดจากการสมรสครั้งใดหรืออยู่ในอำนาจปกครองของตนหรือไม่ตามมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กล่าวคือ บุตรคนที่หนึ่ง คนที่สอง และคนที่สาม

เมื่อไม่ปรากฏว่าบุตรคนหนึ่งคนใดในจำนวนสามคนดังกล่าวตายหรือกายพิการจนไม่สามารถเล่าเรียนได้ หรือเป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถที่มีได้ศึกษาใน

สถานศึกษาที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบก่อนอายุครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ อันเป็นเหตุแห่งการได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเพิ่มตามมาตรา ๗ วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรสำหรับบุตรคนที่สี่

สำหรับปัญหาว่า “บุตร” ที่เกิดก่อนบรรจุเป็นข้าราชการสามารถเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรได้หรือไม่นั้น ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตรเกิดขึ้นทันทีที่เข้ารับราชการ เมื่อบุตรคนหนึ่งเกิดแล้วในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตรดังกล่าวได้ทันที การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรสำหรับบุตรคนที่หนึ่งจึงเป็นเรื่องการไม่ใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีเอง

ดังนั้น คำสั่งไม่อนุญาติให้เบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรคนที่สี่จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๖/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐาน
การปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องของการใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการ
เกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการ
เกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมว่า
วันที่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าว คือ วันที่เข้ารับราชการ
ถึงแม้ผู้มีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดจะมีบุตรเกิดก่อนบรรจุเข้า
รับราชการ ก็สามารถใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษา
ของบุตรได้ ดังนั้น การนับลำดับบุตรเพื่อใช้สิทธิจึงต้องนับเรียง
ลำดับการเกิดก่อนหลังและใช้สิทธิตามลำดับของบุตร เว้นแต่บุตร
คนใดคนหนึ่งอยู่ในเงื่อนไขที่ไม่สามารถเบิกได้ตามที่กฎหมาย
กำหนด ก็สามารถใช้สิทธิสำหรับบุตรในลำดับถัดไปได้ ประการ
สำคัญ คือ “บุตร” ที่มีสิทธิจะต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย
เท่านั้น โดยไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมและบุตรซึ่งบิดามารดาได้ยก
ให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น

เรื่องที่ ๒๒

ไม่ได้แจ้งผลการประเมิน ... แต่ให้ชี้แจงในภายหลัง
ถือว่าดำเนินการถูกต้อง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๙/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

แม้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยไม่ได้แจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ทราบ และไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาก่อนมีคำสั่ง จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบซึ่งเป็นผู้พิจารณาการร้องทุกข์ได้เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ารับฟังและชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก่อนมีมติยืนยันไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน ย่อมถือเป็นการเปิดโอกาสให้ชี้แจงให้เห็นก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้วตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนจึงมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ และเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานไม่ได้ตามเป้าหมาย มีปัญหาในการประสานงาน ไม่มีกิจกรรมส่วนร่วม โดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้เปิดโอกาสให้ปรับปรุงและพัฒนาตนเองแล้ว แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปรับปรุงและพัฒนาการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองจะต้องให้ออกาศคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากคำสั่งดังกล่าวออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญนี้แล้ว ย่อมมีผลให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อฝ่ายปกครองได้รับฟังคู่กรณีในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีถือว่าคำสั่งทางปกครองมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๒. การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเพื่อประเมินผลการทำงานและเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น นอกจากจะพิจารณาในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานแล้ว ยังจะต้องพิจารณาประกอบกับข้อมูลการลา พุทธกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของผู้มีสิทธิได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานประกอบด้วย

**ไม่ได้แจ้งผลการประเมิน ... แต่ให้ชี้แจงในภายหลัง
ถือว่าดำเนินการถูกต้อง !**

ในช่วงเวลานี้ส่วนราชการหลายหน่วยงานอาจพิจารณาการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๑ (วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๗) เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งผลที่ตามมาอาจมีทั้งข้าราชการที่พอใจและไม่พอใจผลการพิจารณาดังกล่าว และข้าราชการที่ไม่พอใจก็อาจจะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษผู้บังคับบัญชาถึงความไม่เป็นธรรมในการประเมิน ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ซึ่งผู้ได้บังคับบัญชาไม่พอใจผลการประเมินของผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน และโต้แย้งว่าไม่เคยได้รับแจ้งการประเมินและผลการประเมินจนกระทั่งลงชื่อรับเงินเดือน และเห็นว่าตนเองถูกกลั่นแกล้ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่อย่างน้อย ๒ ประการ ประการแรก การปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน และประการที่สอง การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนปฏิบัติราชการที่โรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่ง ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ครั้งที่ ๑ (ครั้งแรก)

โดยนาย พ. ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นให้คะแนนคิดเป็นร้อยละ ๖๐.๕ และให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ๐.๕ ขั้น แต่มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีควรทำงานให้ทันเวลาและควรปรับปรุงการติดต่อประสานงาน วางตัวให้เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และมีส่วนร่วมกับการกิจกรรมบ้าง แต่ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ครั้งที่ ๒ (ครึ่งปีหลัง) นาย พ. เห็นว่าไม่ควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผลคะแนนต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่อยู่ในเกณฑ์ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยระบุหมายเหตุว่าปฏิบัติงานตามหน้าที่ ไม่ได้ผลตามเป้าหมาย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งผลการประเมินและไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน

ต่อมา ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบมีความเห็นไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าว

ประเด็นที่หนึ่ง การออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น

สาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? และถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบซึ่งเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงการร้องทุกข์ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับฟังและชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะยื่นยันมีมติไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิม จะถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้เห็นเกี่ยวกับการประเมินแล้วหรือไม่ ?

หลักกฎหมายสำคัญสำหรับประเด็นนี้ก็คือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ กำหนดให้ส่วนราชการนำหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่ง ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ แจกหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติสรุปได้ดังนี้ ข้อ ๒ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน ข้อ ๔ ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ประเมินเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าวก่อนมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยเฉพาะผู้ที่ไม่อยู่ในข่ายได้รับการเสนอเพื่อพิจารณา

เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้มีสิทธิพบผู้บังคับบัญชาได้ทันทีที่รับทราบผลการพิจารณาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่ได้แจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินก่อนมีคำสั่ง มีผลให้การพิจารณามีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ และข้อ ๔ ของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่เป็นเหตุให้คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่สมบูรณ์

แต่การที่คณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับฟังและชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะยื่นยันมีมติไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามเดิมกรณียอมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้วตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้และเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

ประเด็นที่สอง การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยที่ขณะเกิด

ข้อพิพาทได้ไต่ขึ้นตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ (ปัจจุบัน คือ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๒/ว ๒๐ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๒) ซึ่งข้อ ๔ และข้อ ๙ ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่ได้รับมอบหมายประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนสามัญปีละสองครั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด โดยพิจารณาประกอบกับข้อมูลการลา พฤติกรรมการทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่น ๆ ของผู้นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๑ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้คะแนนคิดเป็นร้อยละ ๖๐.๕ แต่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานที่ต้องแก้ไขและปรับปรุง จึงหมายความว่า ผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงานบางอย่างที่ต้องแก้ไขและปรับปรุง และต่อมาในการประเมินฯ ครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับคะแนนทั้งด้านผลงานและด้านคุณลักษณะไม่ถึงร้อยละ ๖๐ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนาย พ. เกี่ยวกับการพัฒนาของผู้ฟ้องคดีที่ว่าปฏิบัติงานไม่ได้ตามเป้าหมาย

งานที่รับผิดชอบล่าช้าทำให้เกิดความเสียหาย มีปัญหาในการประสานงานและไม่มีกิจกรรมส่วนร่วม และผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่างานของตนมีข้อบกพร่อง จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมาตั้งแต่การประเมินฯ ครั้งที่ ๑ และผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสปรับปรุงและพัฒนาตนเองแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ปรับปรุงและพัฒนาจนผลงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย การที่นาย พ. ประเมินผลการปฏิบัติงานด้วยคะแนนดังกล่าวและไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ประกอบกับคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบได้มีการพิจารณาทบทวนอย่างรอบด้านและโดยละเอียดแล้ว และไม่ปรากฏว่าเป็นการกลั่นแกล้งแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๙/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี ดังนี้

(๑) ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๖ ลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ว่า ก่อนออก

คำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งและชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนได้ แต่หากฝ่ายปกครองได้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ย่อมถือว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังเช่นคดีนี้ที่ฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับฟังและชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่ได้มีการร้องทุกข์อันเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว

(๒) สำหรับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับข้าราชการ ผู้ได้บังคับบัญชานั้น ไม่เพียงแต่จะพิจารณาเฉพาะด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาถึงความสามารถและความอดุสาหะ การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อพิจารณาอื่นประกอบกันด้วย ส่วนจะมีข้อพิจารณาก่อนการใช้ดุลพินิจอย่างไรนั้น สามารถศึกษารายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น

เรื่องที่ ๒๓

**ขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ...
เพราะไม่ใช่สิทธิเลือกตั้ง !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๐/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีได้แจ้งเหตุผลอันสมควร มีผลให้เสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ การเสียสิทธิจะเริ่มตั้งแต่วันที่ ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไป จนถึงวันเลือกตั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งต่อไป แต่เมื่อต่อมาบุคคลดังกล่าวได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาก่อนการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทำให้การเสียสิทธิที่มีแต่เดิมสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีผลให้ไม่ถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งเพิกถอนการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้สมัครรายนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้น แม้บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายจะทำให้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง อันเนื่องมาจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม แต่สิทธิที่เสียไปดังกล่าวจะกลับคืนมาทันที หากมีการไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายที่เสียสิทธินั้น

**ขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้าน ...
เพราะไม่ใช่สิทธิเลือกตั้ง !**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประชาชนชาวไทยไว้ว่า บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง กรณีที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุผลอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งหรือมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้ ... (๔) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้อยู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ วรรคสอง กำหนดว่า การเสียสิทธิตามวรรคหนึ่งให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า วันเลือกตั้ง หมายความว่า วันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ มาตรา ๑๒ กำหนดว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๕) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ดังนั้น กรณีที่ผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครเป็น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน แต่กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และไม่ได้แจ้งเหตุผลอันสมควร ที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ แต่ภายหลังได้มีการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะถือว่าขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

คดีปกครองฉบับนี้เป็นกรณีที่นายอำเภอเพิกถอนสิทธิ การสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรายหนึ่งด้วยเหตุที่ไม่ไปใช้สิทธิ เลือกตั้ง

โดยคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ประกาศสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีสมัคร เข้ารับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้หมายเลข ๒ แต่ถูกร้องเรียนว่าขาด คุณสมบัติ เพราะไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ (มาตรา ๑๒ (๑๕)) เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า เป็น กรณีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๔) มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งและให้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างว่าได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ และไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๙ จึงทำให้สิทธิทางการเมืองของตนที่เสียไปครั้งก่อนกลับคืนมาโดยไม่ต้องรอให้ไปเลือกตั้งตามกฎหมายที่เสียสิทธิ สอดคล้องกับเจตนารมณ์มาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ขณะเกิดเหตุ)

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เสียไปจะกลับคืนมาต่อเมื่อได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในครั้งต่อไปเท่านั้น การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่ทำให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีกลับคืนมา

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่ต่อมาได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยกรณีการเสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี เพราะเหตุที่ไม่ไปเลือกตั้ง

ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่า การเสียสิทธิของผู้ฟ้องคดีเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไปจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

กฎหมายบัญญัติให้สิทธิกลับคืนมาเมื่อได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญ

เมื่อกลับมาใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วก็ควรได้รับสิทธิกลับคืนทันที เพราะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการไปใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย และเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองตนเองของประชาชน ดังนั้น การใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงหมายถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นได้จากต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.

๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ ได้บัญญัติการเสียสิทธิให้มีกำหนดตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ย่อมทำให้การเสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่เสียไป สิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่กำหนดให้เลือกตั้งในวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เพิกถอนการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๐/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาว่า แม้บุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายจะทำให้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง อันเนื่องมาจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม แต่สิทธิที่เสียไปดังกล่าวจะกลับคืนมาทันทีหากมีการไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด

โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามกฎหมาย
 ที่เสียสิทธินั้น นอกจากนี้ ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับประชาชน
 ชาวไทยทุกคนที่มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ กำหนด
 ไว้ว่าการที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แม้จะถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของ
 บุคคลนั้น ๆ ที่จะกระทำได้ และแม้สิทธิที่เสียไปนั้นจะกลับคืนมา
 อีกครั้งเมื่อได้ใช้สิทธิในครั้งใดครั้งหนึ่งก็ตาม แต่ผลของการไม่ใช้
 สิทธิก็ย่อมกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิในช่วงเวลาหนึ่ง หรือ
 อาจเกิดปัญหาข้อพิพาทดังเช่นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีนี้ก็ว่าได้

เรื่องที่ ๒๔

กระทรวงการคลังให้เพิ่มผู้ต้องรับผิดชอบ ...

ต้องให้ออกาสโต้แย้งหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๕/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้เพิ่มเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนรายอื่น นอกจากบุคคลที่หน่วยงานของรัฐได้มีการสอบข้อเท็จจริงตาม คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยไม่ได้ให้ออกาสเจ้าหน้าที่โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน อย่างเพียงพอ เนื่องจากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงใน กรณีที่เกิดขึ้นแล้วจากการสอบปากคำในฐานะพยาน ถือเป็นการ ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวขอใช้ค่าสินไหม ทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดขอใช้ค่าสินไหม ทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องให้ออกาสเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริง และได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว จะส่งผลให้คำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถูกสอบข้อเท็จจริงในฐานะพยานนั้น ถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่มีโอกาสดำเนินการข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว และไม่ใช้กรณีที่โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้หรือเป็นมาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นข้อยกเว้นที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแก่คู่กรณี ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องให้โอกาสดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนมีคำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด

กระทรวงการคลังให้เพิ่มผู้ต้องรับผิดชอบ ... ต้องให้ออกาสโต้แย้งหรือไม่ ?

ในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือปรากฏพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความเสียหายให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดแล้ว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อทำการสอบข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบต่อผู้สั่งแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ และต้องให้ออกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม หากเป็นกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จะต้องรายงานความเห็นให้กระทรวงการคลังพิจารณา เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จ ให้ผู้แต่งตั้งสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย

หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘

คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ๓ ประการ คือ (๑) กรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่า มีเจ้าหน้าที่คนอื่นต้องรับผิดชอบนอกเหนือจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบหรือผู้แต่งตั้งมีความเห็น และผู้มีอำนาจก็ได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย จะถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (๒) หัวหน้าหน่วยงานจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ และ (๓) หากเจ้าหน้าที่นั้นเป็นผู้ให้การเป็นพยานในกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบจะถือว่าโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้อันเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงราย เขต ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงนาง อ. (ข้าราชการครู) และต่อมานาง อ. ถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำการไม่สุจริตในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ โดยจัดทำหลักฐานการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจรับพัสดุเป็นเท็จและนำเงินที่ได้ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นเหตุให้เงินของทางราชการสูญหาย ในส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดหน่วยงานได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่านาง อ. ต้องชดใช้เงินจำนวน ๒,๐๓๙,๕๑๕.๙๕ บาท ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดจันทบุรีรายงานผลไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นดังกล่าวว่านอกจากนาง อ. จะต้องรับผิดชอบแล้ว มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอีก ๕ คนซึ่งเป็นผู้สั่งจ่ายเช็ค เนื่องจากลงนามในเช็คโดยไม่ขีดคร่อมหรือไม่ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก จนเป็นช่องทางให้นาง อ. อาศัยโอกาสยักยอกเงินของทางราชการ อันเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการตามจำนวนที่แต่ละคนสั่งจ่ายไป

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ผู้ลงลายมือชื่อในเช็คชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในเช็คได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และหลังจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีคำสั่ง

ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน

ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ถือเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การเรียกให้ผู้ฟ้องคดี ชดใช้เงินจะเป็นการดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่การที่หัวหน้าหน่วยงานจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการนั้น ต้องดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องให้ออกาสแก่เจ้าหน้าที่นั้นชี้แจงข้อเท็จจริง และได้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็น ธรรมก่อน เมื่อการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้เงินได้ พิจารณาสั่งการตามรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดเฉพาะกรณีนาง อ. โดยคณะกรรมการฯ เพียงแต่ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของนาง อ. ที่เป็นเหตุให้ เงินงบประมาณขาดบัญชีตามสำนวนการสอบสวนวินัยอย่าง ร้ายแรงเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งข้อกล่าวหาใด ๆ เกี่ยวกับการกระทำหรือพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดี ทราบและเรียกผู้ฟ้องคดีมาเพื่อให้ปากคำหรือให้คำชี้แจงต่อ

คณะกรรมการฯ หรือให้โอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน
แต่อย่างใด

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจึงเป็นการออกคำสั่งโดย
ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนด
ไว้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.
๒๕๓๙ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนประเด็นว่าคนที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ถูกสอบข้อเท็จจริง
ในฐานะพยานและรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่สุจริต
จะถือว่าเป็นผู้ที่รับทราบข้อเท็จจริงของเรื่องเป็นอย่างดีแล้ว ไม่อาจ
โต้แย้งได้เป็นอย่างอื่น และโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้
โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ตามนัยข้อยกเว้นในมาตรา ๓๐
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดี
ถูกสอบข้อเท็จจริงในฐานะพยาน แต่ยังไม่ทราบว่าจะต้อง
รับผิดชอบหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ลงนามสั่งจ่ายเช็ค
จึงถือได้ว่าไม่มีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน
ของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น
และไม่อาจถือได้ว่าโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาส
ดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) และ
ไม่ใช้กรณีตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๕) เพราะแม้การใช้

มาตรการบังคับทางปกครองจะมีมูลต่อเนื่องและเกี่ยวพันกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่การสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นการดำเนินการเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบและจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งแยกออกจากหากจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เมื่อรู้ตัวและรู้จำนวนเงินแล้วหน่วยงานก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมจ่าย หน่วยงานของรัฐจึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๕/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนั้นนอกจากศาลปกครองสูงสุดจะอธิบายบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ยังมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ว่า ก่อนจะออกคำสั่งจะต้องให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในชั้นการสอบ

ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดก่อนที่จะรายงานกระทรวงการคลัง หรือภายหลังจากกระทรวงการคลังพิจารณารายงานแล้วมีความเห็นว่ามีเจ้าหน้าที่คนอื่นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย นอกจากนี้ ในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกสอบข้อเท็จจริงในฐานะพยานก็ถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้วและไม่ใช้กรณีที่โดยสภาพเห็นได้ชัดในทันทีว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้อย่างใด

เรื่องที่ ๒๕

**“ผู้ใหญ่บ้าน” มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการตัดไม้ ...
ต้องออก !!**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๓/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวข้องกับการตัดไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และทำไม้แปรรูปโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ สืบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิดทางอาญา แต่กลับกระทำความผิดเสียเอง ถือได้ว่ามีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือ ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติ และมีลักษณะต้องห้ามได้ตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้การสูงสุดจะมี คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีผู้ใหญ่บ้านแล้วก็ตาม เนื่องจากการรับฟัง พยานหลักฐานทางปกครองเป็นคนละกระบวนการกับทางอาญา และไม่ผูกพันที่จะต้องรอให้คดีอาญาถึงที่สุดเสียก่อนแต่อย่างใด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. บทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนผู้ใดมีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและมีพยานหลักฐานว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดมีความประพฤติหรือมีความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

๒. การที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีผู้ใหญ่บ้านในความผิดอาญานั้น มิได้หมายความว่าผู้ใหญ่บ้านคนดังกล่าวไม่มีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง เนื่องจากการใช้ดุลพินิจรับฟังพยานหลักฐานทางปกครองเป็นการดำเนินการคนละกระบวนการกับกระบวนการทางอาญาดังนั้น การวินิจฉัยให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งจึงไม่จำเป็นต้องรอให้ผลทางคดีอาญาถึงที่สุดเสียก่อน

**“ผู้ใหญ่บ้าน” มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการตัดไม้ ...
ต้องออก !!**

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๑๔ (๗) ได้กำหนดเหตุอันเป็นผลให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งประการหนึ่งว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะใช้มาตรการควบคุมทางวินัยของผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน

แต่ในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ถือเป็นการที่มีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิของบุคคล ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้ดุลพินิจจึงต้องพิจารณาเสียก่อนว่าตนสมควรจะออกคำสั่งหรือใช้มาตรการใดจึงจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบมากที่สุด ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถ้อยคำของกฎหมายที่บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “ความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง” แล้วก็จะทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยและการใช้ดุลพินิจไม่น้อย

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์
ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้
ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออก
จากตำแหน่ง เนื่องจากพนักงานสอบสวนได้กล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้าน
กระทำความผิดอาญา ฐานร่วมกันทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ
โดยไม่ได้รับอนุญาต และร่วมกันมีไม้หวงห้ามแปรรูปไว้ใน
ครอบครองเกิน ๐.๒๐ ลูกบาศก์เมตร โดยไม่ได้รับอนุญาต

โดยก่อนออกคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) มีคำสั่ง
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๑ มีความเห็นว่าควรให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านที่มีความ
ประพฤติดังกล่าวออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขาด
คุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
ตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
(ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง
ผู้ใหญ่บ้าน

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) พิจารณาแล้วให้ยกอุทธรณ์
จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่า
ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด โดยพนักงานอัยการมีคำสั่ง

ไม่ฟ้องคดี และไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดทางอาญา

การกระทำของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่นับถือเป็นความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติข้างต้นก็เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าผู้ใหญ่นับถืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน ผู้ใดมีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ก็ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้อำนาจดุลพินิจสั่งให้ผู้ใหญ่นับถือนั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งผลของคำสั่งนั้นมีความร้ายแรงกระทบต่อสิทธิของบุคคล

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้อำนาจดังกล่าว จึงต้องสอบสวนให้ได้ความเสียก่อนว่า หากให้ผู้ใหญ่นับถือนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปจะเกิดความเสียหายต่อราชการและส่วนรวม

หรือมีพฤติการณ์แห่งการกระทำที่วิญญูชนมีอาจจับให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้

เมื่อผลการสอบสวนพยานส่วนใหญ่ให้การสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า กรณีจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการตัดไม้ทำลายป่าแบบรูป ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่สืบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญา จนกระทั่งถูกพนักงานสอบสวนกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาเสียเอง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

สำหรับกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีในความผิดทางอาญาตามที่ถูกกล่าวหา นั้น มิได้

หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการใช้ดุลพินิจตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการรับฟังพยานหลักฐานทางปกครองเป็นการดำเนินการคนละกระบวนการกับกระบวนการทางอาญา จึงไม่มีผลผูกพันที่จะต้องรอผลคดีอาญาให้ถึงที่สุดก่อนแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗/๓/๒๕๕๖)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวถือเป็นหลักปฏิบัติหน้าที่ที่ดีสำหรับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่าต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎรในหมู่บ้านและบุคคลทั่วไป โดยต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน การที่ผู้ใหญ่บ้านเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าไม้ทำลายป่า อันเป็นความผิดทางอาญาจนถูกพนักงานสอบสวนตั้งข้อกล่าวหา แม้ต่อมาพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีก็ตาม แต่ในทางปกครองถือว่าเป็นผู้มีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่จะเป็นผลให้ต้องออกจากตำแหน่งแล้ว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มีได้หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่สอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนว่ามีความบกพร่องในทางความประพฤติหรือไม่ เพราะในที่สุดแล้วศาล

ปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวว่าถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หรือไม่ นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ยังเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งผู้สนใจสามารถอ่านรายละเอียดในคำพิพากษานับได้

เรื่องที่ ๒๖

“แจกผ้าห่มกันหนาว” โดยสุจริต ... ไม่ตัดสิทธิ การเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๔/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งเพิ่งพ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้นำผ้าห่มกันหนาวของทางราชการไปแจกให้ราษฎรในช่วงประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านและยังไม่พ้นวันเลือกตั้ง เพราะเชื่อโดยสุจริตว่ามีหน้าที่ต้องช่วยเหลือทางราชการ ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีการพูดเพื่อจูงใจให้ผู้รับผ้าห่มกันหนาวสนับสนุนเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผ้าห่มที่นำไปแจกมีเพียง ๑๐ ผืน โดยแจกให้เฉพาะผู้สูงอายุและผู้ยากจนเท่านั้น มิได้เป็นการแจกให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกทั่วไป แม้จะเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม แต่ก็รับฟังไม่ได้ว่ามีเจตนากระทำเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนให้แก่ตน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดตามข้อ ๘ (๑) ก. ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จะเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรม การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครรายนี้เป็นผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การวินิจฉัยถึงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามอันจะถือว่าเป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเพื่อนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงเจตนาพิเศษของผู้กระทำได้ด้วยว่ากระทำไปเพื่อจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้หรือไม่ โดยพิจารณาทั้งในแง่ความเชื่อโดยสุจริต จำนวนสิ่งของที่แจก กลุ่มผู้ได้รับแจก และการพูดเพื่อจงใจในทางที่ไม่สุจริตด้วย และถึงแม้ว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพราะเชื่อโดยสุจริตว่าเป็นการช่วยเหลือทางราชการ จะรับฟังไม่ได้ว่ามีเจตนาจงใจให้ตนได้รับเลือกโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมก็ตาม แต่หากการกระทำดังกล่าวมีความไม่เหมาะสมหรือไม่สมควรที่จะกระทำ ก็อาจส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

“แจกผ้าห่มกันหนาว” โดยสุจริต ... ไม่ตัดสิทธิ การเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

แม้ว่าการเลือกตั้ง ส.ส. จะจบลงด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็น “โมฆะ” และการเลือกตั้ง ส.ว. จบลงแล้วด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนชาวไทย แต่ “การเลือกตั้ง” ของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงเป็นประเด็นร้อนแรงที่ประชาชนชาวไทย นักกฎหมาย และนักวิชาการต่างให้ความสนใจ เพราะการเลือกตั้งเป็นหลักการอย่างหนึ่งในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทน ถือเป็นเครื่องมือหรือวิธีการแสดงออกของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนตน แต่การเป็นประชาธิปไตยก็มิได้มีความหมายเฉพาะ “การเลือกตั้ง” ให้ได้มาซึ่งผู้แทนของตนเท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นให้มีความสุจริตและเที่ยงธรรมตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย

ทั้งนี้ โดยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งแทบทุกฉบับได้กำหนดข้อห้ามเพื่อควบคุมให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมไว้ว่า ในช่วงที่มีประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง มิให้ผู้สมัครหรืออาศัยผู้อื่นใช้วิธีการใด ๆ

เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครรายหนึ่งรายใดหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายหนึ่งรายใด

ดังเช่นการเลือกผู้ใหญ่บ้านในคดีนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๘ (๑) และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยในช่วงนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จนถึงวันเลือกนั้น

ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการดังนี้ ก. จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือ จัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ให้แก่ผู้ใด ข. ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด ... ค. จัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่าง ๆ รวมทั้งการแสดงและการละเล่นอื่น ๆ ง. เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด รวมถึงการจัดเลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยง ... จ. หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้ผู้ใดเข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครรายอื่น โดยหากมี

การกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นจะถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่าในการวินิจฉัยว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น นอกจากจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบภายนอกแล้ว จะต้องพิจารณาเจตนาของผู้กระทำ รวมไปถึงมูลเหตุจูงใจเพื่อให้ได้มาซึ่งการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ อย่างไร ซึ่งคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้มีคำตอบสำหรับประเด็นดังกล่าว

โดยคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ว่าเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้สมัครหมายเลข ๑) ซึ่งได้รับเลือกและแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านได้นำผ้าห่มกันหนาวไปแจกให้กับราษฎรในช่วงเวลาที่นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านและยังไม่พ้นวันเลือก จึงเป็นการกระทำที่มีเจตนาเพื่อจูงใจให้ผู้ได้รับแจกผ้าห่มกันหนาวลงคะแนนให้แก่ตนเอง ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้พิจารณาจากผลการสอบสวนแล้วเห็นว่ายังไม่ครบองค์ประกอบข้อห้าม และไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนอันจะทำให้การเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือ

คำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาออกคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครที่ได้รับคะแนน ลำดับถัดมาเป็นผู้ใหญ่บ้านแทน

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิ่งพ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ นายอำเภอได้มีประกาศลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๒ กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ด้วย แต่ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้นำผ้าห่มที่อำเภอ มอบให้กำนันผู้ใหญ่บ้านนำไปแจกให้ราษฎรหมู่บ้านละ ๑๐ ผืน ไปแจกให้แก่ราษฎรซึ่งเป็นผู้สูงอายุและผู้ป่วยจน โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

การแจกผ้าห่มกันหนาวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตน อันจะเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำที่จะเป็นการฝ่าฝืนอันจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกที่ไม่สุจริต และเที่ยงธรรมนั้น จะต้องมิเจตนาพิเศษเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดหรือตวันการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดด้วย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็น
 ผู้ใหญ่บ้านได้นำผ้าห่มกันหนาวของทางราชการไปแจกให้ราษฎร
 ในช่วงประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านและยังไม่พ้นวันเลือกนั้น
 เนื่องจากสารวัตรกำนันได้แจ้งขอให้ช่วยนำไปแจก ซึ่งกำนันได้
 รู้เห็นและยินยอมให้นำไปแจกด้วยโดยมิได้เกิดจากความคิดริเริ่ม
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เอง ประกอบกับทางราชการเร่งรัดผ่านทาง
 อำเภอและกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อช่วยเหลือ
 ภัยหนาวแก่ประชาชนให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์
 ๒๕๕๒ จึงน่าจะเชื่อว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเพิ่งพ้นวาระการดำรง
 ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไป อาจมีความเชื่อโดยสุจริตว่ามีหน้าที่
 ต้องช่วยเหลือทางราชการ อีกทั้งในทางการสอบสวนข้อเท็จจริง
 ไม่ปรากฏว่ามีการพูดเพื่อจูงใจให้ผู้รับผ้าห่มกันหนาวสนับสนุน
 เลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเมื่อพิจารณาจากจำนวนผ้าห่มที่นำ
 ไปแจกซึ่งมีจำนวนเพียง ๑๐ ผืน โดยได้แจกให้เฉพาะผู้สูงอายุ
 และผู้ยากจน มิได้เป็นการแจกให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกทั่วไป
 ที่มีจำนวน ๓๔๑ คน ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม
 แต่ไม่อาจรับฟังได้ว่ามีเจตนากระทำเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือก
 ลงคะแนนให้แก่ตน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิ
 เลือกลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใด หรือดเว้นการลงคะแนน
 ให้แก่ผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดตามข้อ ๘ (๑) ก. ของระเบียบกระทรวง
 มหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จะเป็นเหตุ
 ให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้อาจไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๔/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีให้กับผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามที่จะถือว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมเพื่อนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งว่า จะต้องพิจารณาถึงเจตนาพิเศษของผู้กระทำด้วยว่ามีมูลเหตุจูงใจที่จะกระทำการเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ มิใช่พิจารณาแต่เพียงข้อเท็จจริงที่ปรากฏเท่านั้น ดังเช่นในคดีนี้ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงของการกระทำของผู้ใหญ่บ้านและพิจารณาเจตนาของผู้กระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจตนาพิเศษหรือมูลเหตุจูงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามการเลือกตั้ง ทั้งในแง่ความเชื่อโดยสุจริตว่ายังมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือราชการจากการได้รับมอบหมายจากอำเภอ จำนวนห้าหมื่นที่แจก กลุ่มผู้ได้รับแจก และการพูดเพื่อจูงใจในทางที่ไม่สุจริตอย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่มีได้มีเจตนาเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้กระทำ แต่การกระทำดังกล่าวก็ถือว่าไม่มีความเหมาะสมที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งพึงกระทำ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

หรือการเลือกตั้งอื่น ๆ ที่มีกฎหมายกำหนดข้อห้ามและควบคุม
 ให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมว่า แม้ทาง
 การพิจารณาจะฟังไม่ได้ว่ามีเจตนาจงใจให้ตนได้รับเลือกตั้งโดย
 ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม แต่หากการกระทำนั้นไม่มีความเหมาะสม
 หรือไม่สมควรที่จะกระทำการในลักษณะดังกล่าว ก็อาจส่งผล
 กระทบต่อความไว้วางใจของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจ
 ไม่มากนักเลย ...

เรื่องที่ ๒๗

**มอบที่ดินให้สร้างโรงเรียน ... เมื่อไม่ใช่ประโยชน์แล้ว
ต้องคืน !**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๔/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีผู้จัดการมรดกของผู้บริจาคที่ดินให้สร้างโรงเรียนได้ขอคืนที่ดินจากกรมธนารักษ์ เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์แล้ว แต่เมื่อที่ดินมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กระทรวงการคลังซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุจึงมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริง พร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่ดินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การที่กรมธนารักษ์และกระทรวงการคลังมีคำสั่งปฏิเสธไม่คืนที่ดินให้จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้เกิดความเสียหายในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ควรเป็นมรดกตกทอด อันถือเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องประกอบด้วย ลักษณะ ๒ ประการ คือ (๑) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) ได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

๒. การโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกระทำได้อต่อเมื่ออาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาดังนั้น ที่ดินที่มีการบริจาคให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว แม้ต่อมาจะไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ แต่ที่ดินดังกล่าว ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งการโอนกรรมสิทธิ์คืนแก่ผู้บริจาค หรือทายาทจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

**มอบที่ดินให้สร้างโรงเรียน ... เมื่อไม่ใช่ประโยชน์แล้ว
ต้องคืน !**

มีหลายกรณีที่บุคคลซึ่งมีทรัพย์สินจำนวนมากโดยเฉพาะทรัพย์สินจำพวกอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินมีความประสงค์ที่จะยกทรัพย์สินซึ่งเป็นที่ดินนั้นให้แก่ราชการนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อันเป็นสาธารณประโยชน์ เช่น ให้นำไปสร้างวัด โรงพยาบาล หรือโรงเรียน เป็นต้น โดยมักจะมีข้อตกลงในการยกให้ประการหนึ่งว่า หากราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ยกให้แล้วผู้ให้ขอคืนที่ดินนั้น แต่ถึงแม้จะมีข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนในลักษณะดังกล่าวก็ตาม หลายครั้งก็ทำให้เกิดเป็นปัญหาโต้แย้งระหว่างผู้ให้กับหน่วยงานราชการผู้รับให้

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีที่นาย ภ. และนาง ส. เจ้าของที่ดินได้มอบที่ดินให้กับศึกษาธิการอำเภอเพื่อสร้างโรงเรียนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยมีข้อผูกพันประการหนึ่งว่า **“ที่ดินแปลงนี้มอบให้สร้างโรงเรียนบ้านค้อล่าง หากโรงเรียนเลิกล้มไป ขอที่ดินรายนี้คืน”** มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการสอบสวนสิทธิในที่ดิน (ท.ด. ๑) ประเภทแบ่งให้ เพื่อแบ่งที่ดินแก่โรงเรียนดังกล่าวในสังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (ขณะนั้น) มีการทำหนังสือสัญญาแบ่งให้ที่ดิน และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการออก น.ส. ๓ เลขที่ ๑๘๙ ให้แก่โรงเรียน และได้มีการขึ้นทะเบียน

ที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีประกาศ
คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดให้เลิกล้มโรงเรียน
บ้านค้อล่าง โดยทรัพย์สินของโรงเรียนให้อยู่ในความดูแลของ
โรงเรียนบ้านทอนหญ้าปล้อง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของนาง ส. เห็นว่าไม่มี
การใช้ประโยชน์ในอาคารเรียนที่ตั้งอยู่ในที่ดินแปลงที่ยกให้ตาม
วัตถุประสงค์ จึงมีหนังสือถึงอธิบดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรม
ธนารักษ์) ขอคืนที่ดินเพื่อนำไปแบ่งปันแก่ทายาท

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) เห็นชอบกับ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังไม่คืนที่ดินให้ โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวได้ใช้
ประโยชน์เป็นที่ตั้งของโรงเรียนบ้านค้อล่างตามเจตนารมณ์ของ
ผู้บริจาคแล้ว จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์
ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ไม่อาจคืนที่ราชพัสดุให้ได้ตามหลักเกณฑ์
ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗)
ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มี
คำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินให้

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทมีสถานะ
เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์
และตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดหลักเกณฑ์

ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุแบ่งออกได้ ๒ กรณี คือ (๑) การโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยการออกพระราชบัญญัติ และ (๒) การโอนที่ราชพัสดุนั้นให้กระทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับอยู่ขณะนั้น

จึงมีประเด็นสำคัญว่า ที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ราชพัสดุที่ตกอยู่ในบังคับตามกฎหมายฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินใดจะเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องประกอบด้วยลักษณะ ๒ ประการ คือ (๑) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) ได้ใช้ที่ดินนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น เมื่อนาย ภ. และนาง ส. ได้ทำหนังสือมอบที่ดินให้สร้างโรงเรียน และได้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแบ่งให้ที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว จึงมีผลทำให้ที่ดินพิพาทเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เมื่อที่พิพาทได้มีการใช้ประโยชน์ในการสร้างโรงเรียน อันถือว่าได้ใช้ที่พิพาทนั้นเพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว ที่พิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการโอนทรัพย์สินประเภทนี้จะกระทำได้อต่อเมื่ออาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น เมื่อมีการประกาศให้เลิกล้มโรงเรียนทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่พิพาทตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ และที่พิพาทมีสภาพรกร้าง ไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างใดอีก แต่ที่พิพาทก็ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นเดิม การโอนที่พิพาทจึงต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ **หลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗)** ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงไม่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่พิพาทซึ่งมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งปฏิเสธไม่คืนที่พิพาทให้ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ อาจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่หน่วยงานของรัฐอื่นหรือเอกชนใช้ประโยชน์ได้โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ส่วนรวมหรือประชาชนเป็นสำคัญ โดยจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติดังที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา

ดำเนินการเพื่อโอนคืนที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี หมายความว่า คณะรัฐมนตรี จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุคืนให้ผู้ฟ้องคดีต่อรัฐสภา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่เพียงรวบรวมข้อเท็จจริง พร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่พิพาทต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปเท่านั้น

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งปฏิเสธการคืนที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ควรเป็นมรดกตกทอด ถือเป็น การกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ปฏิเสธการคืนที่พิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๔/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ นอกจากจะเป็นการวางหลักในการพิจารณาถึงลักษณะของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหลักเกณฑ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีที่ราชพัสดุนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะว่าจะต้องกระทำโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองว่า “หน่วยงานทางปกครอง

มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล จะต้องไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการเอาเปรียบหรือสร้างความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน ซึ่งมีใช้การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” ดังนั้น เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการอย่างใดไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรูปแบบและขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและโดยเร็ว เพื่อมิให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้บังคับของการกระทำทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้

เรื่องที่ ๒๘

ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของเทศบาล ...

การกระทำอันเสื่อมเสียที่จะถูกถอดถอน
ให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๔/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

การที่สมาชิกสภาเทศบาลมีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมาชิกรายอื่นมีส่วนได้เสียในการจัดซื้อ จัดจ้างและนำกิจการภายในของเทศบาลไปเผยแพร่ต่อสาธารณะนั้น ถือเป็นการใช้สิทธิติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล และสภาเทศบาลตามที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่อาจถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าว มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือกระทำการ อันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ อันเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ดังนั้น การที่สภาเทศบาลนำกรณีนี้ที่สมาชิกสภาเทศบาลมีหนังสือร้องเรียน มาเป็นเหตุเพื่อลงมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. มติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากสมาชิกภาพเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากสภาเทศบาลเป็นองค์กรกลุ่มที่มีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

๒. สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการติดตาม ร้องขอให้มีการตรวจสอบ และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นร้องเรียนต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นการกระทำตามสิทธิของตนและไม่อาจถือว่าสมาชิกผู้นั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียอันเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

**ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของเทศบาล ...
การกระทำอันเสื่อมเสียที่จะถูกถอดถอน
ให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?**

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ” **มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗)** กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อสภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่าเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล และ**มาตรา ๕๐ วรรคสอง** กำหนดให้การปฏิบัติงานของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

จากบทบัญญัติข้างต้นอาจทำให้หลายท่านเกิดข้อสงสัยว่าหากสมาชิกสภาเทศบาลคนใดคนหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล

และสภาเทศบาลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ดินและนำเรื่องการบริหารงานภายในไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ กรณีดังกล่าวจะถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้นี้มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล อันจะเป็นเหตุให้ต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ถือเป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเพื่อยุติคดีของสถานภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากการใช้สิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลซึ่งส่อไปในทางทุจริต โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหนังสือในนามกลุ่มแนวร่วมประชาชนต่อต้านการทุจริตเพื่อร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดว่า สมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๑ คน รวมนายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการจัดหา/จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน เนื่องจากนายกเทศมนตรีได้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๑ คนให้ร่วมเป็นคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดหา/จัดซื้อที่ดินโดยวางแผนกำหนดคุณลักษณะของที่ดินที่จะซื้อไว้ล่วงหน้า ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดหาที่ดินของกฎกระทรวงมหาดไทย

เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม และสมาชิกจำนวนนี้ต้องพิจารณาอนุมัติงบประมาณด้วย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนายยกเทศมนตรีและเลขานุการกรณีไม่นำรายได้ของการประปาเข้าเป็นรายได้ของเทศบาล ซึ่งหลังจากนั้นก็ได้นำเรื่องร้องเรียนไปพูดในสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งได้ทำหนังสือแถลงข่าวสื่อมวลชน

ต่อมา สมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๐ คน (จากทั้งหมด ๑๒ คน) ได้ร่วมกันทำหนังสือถึงประธานสภาเทศบาลเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายและลงมติถอดถอนสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อกล่าวหาสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๑ คนว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการจัดหา/จัดซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานโดยปราศจากมูลความจริง อภิปรายเรื่องที่ยอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และนำกิจกรรมภายในของเทศบาลไปเผยแพร่ต่อสาธารณะโดยคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง ซึ่งที่ประชุมสภาเทศบาลมีมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียง ๑๑ คะแนน ทำให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงทันทีตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของสภาเทศบาลและสามารถแสดงความคิดเห็นโดยบริสุทธิ์ใจ

ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และการเสนอญัตติอภิปรายและถอดถอนตนไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และตนมิได้มีพฤติการณ์ตามที่ถูกกล่าวหา มติของผู้ถูกฟ้องคดี (สภาเทศบาลตำบล) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ตนต้องขาดจากสมาชิกภาพและเสื่อมเสียชื่อเสียง

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีความพิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ทำให้ตนพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาล

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ ๒ ประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีให้ต้องสิ้นสุดลง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยข้อ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์ไว้

เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นกฎหมายกลางมาใช้บังคับ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์กรกลุ่มอันมีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรใดก่อน แต่ประการใด คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำต้องอุทธรณ์ก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเข้าเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและเป็นประชาชนในท้องถิ่น จึงย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๒ วรรคสอง ที่กำหนดให้ความคุ้มครองแก่บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่

ควบคุมดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงถือเป็นการกระทำตามสิทธิของตน

ส่วนการนำเรื่องร้องเรียนไปพูดตามสถานที่ต่าง ๆ และทำหนังสือแถลงต่อสื่อมวลชนก็เป็นเพียงการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนเพื่อเร่งรัดให้มีการตรวจสอบตามที่ร้องเรียน หากการดำเนินการจัดหา/จัดซื้อที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้อง ก็ไม่มีเหตุผลที่ต้องหวั่นเกรงการตรวจสอบ และข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเป็นประการใดเทศบาลก็สามารถชี้แจงแก้ข้อร้องเรียนต่อสาธารณชนได้โดยตรง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานให้เชื่อว่าจะได้รับความเสียหายอย่างไร จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลและผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมาย และไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำข้อกล่าวหากรณีนี้มาเป็นเหตุเพื่อลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๔/๒๕๕๖)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้อธิบายหลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับ “มติของสภาเทศบาล” ว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” และหากจะฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี เนื่องจาก “สภาเทศบาล” เป็นองค์กรกลุ่มที่มีสถานะเช่นเดียวกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว ยังมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิในการติดตาม ร้องขอให้มีการตรวจสอบ และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยถือเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๒ วรรคสอง รับรองและคุ้มครองไว้ และเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลและสภาเทศบาลที่ส่อไปในทางทุจริตแล้ว กรณีไม่อาจถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือเป็นการกระทำอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น หรือเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ อันจะเข้าเหตุที่จะถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

ที่ปรึกษา

นายไกรรัช	เงยวิจิตร	เลขธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายสุรพันธ์	บุรานนท์	รองเลขธิการสำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี	ธัญญศิริ	รองเลขธิการสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายยงยุทธ	อนุกุล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปรานี	สุขศรี	พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูล ทางวิชาการและวารสาร
นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายณัฐพล	ลือสิงหนาท	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตติพร	ปานใหม่	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายนิรัญ	อินทร	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวปุญญาภา	ไชยคำมี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุญยรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตาภา	มุสิกชนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางวชิราภรณ์	อนุกุล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน ผู้พิมพ์