

หลักกฎหมายจาก

บทความสันติปปกรณ์ที่น่าสนใจ เล่ม ๙

- : ราชอาณาจักรเสียหาย ... เพราะ “ข้าบี่”
ไม่เว้นระยะหยุดรอกอย่างปลอดภัย
- : บ้านพักของทางราชการไม่ว่างและชำรุด ...
มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?
- : ก่อสร้างอาคารโดยผิดแบบ ...
ไม่อาจอ้างคำรับรองของเจ้าหน้าที่ได้ !
- : จับกุมโดยไม่มีเหตุตามกฎหมาย ...
ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !
- : ล้างมลทิน ไม่ได้ล้างความผิด
หมดสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ฯลฯ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลักกฎหมายจาก

บทความสนธิสัญญาที่น่าสนใจ เล่ม ๙

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 “วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน” (คอลัมน์ ระเบียบกฎหมาย)

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่าบทความดังกล่าวมีประโยชน์และให้สาระความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จึงได้รวบรวมและจัดทำเป็นรูปเล่ม โดยได้สรุปสาระสำคัญและหลักกฎหมาย/บรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการกำกับไว้ในบทความแต่ละเรื่องด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้สนใจได้ศึกษาค้นคว้า การจัดทำหนังสือหลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจในครั้งนี้นับเป็นเล่มที่ ๙ แล้ว จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะมีส่วนในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการนิติศาสตร์และผู้สนใจโดยทั่วไป



(นายสุรพันธ์ บุรานนท์)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาราชการแทน

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐

สารบัญ

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
--------	------------	------

การกระทำละเมิด

- | | | |
|----|--|----|
| ๑. | รกรากการเสียหาย ... เพราะ “ขี้บ่ขี้”
ไม่เว้นระยะหยุดรกรากอย่างปลอดภัย | ๑ |
| ๒. | “ค่ากระแสไฟฟ้า” เบิกจ่ายไม่ถูกต้อง ...
ใคร ? ต้องรับผิดชอบ | ๙ |
| ๓. | เมื่อหน่วยงานขาดอัตรากำลัง !
ความบกพร่องนี้ ... ต้องหักส่วน
ความรับผิดชอบ ? | ๑๗ |
| ๔. | ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ...
เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิดชอบ ! | ๒๕ |

สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

- | | | |
|----|---|----|
| ๕. | มีคำสั่งให้ไปประจำในท้องที่ที่ขอช่วยราชการ ...
มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ ? | ๓๓ |
| ๖. | “บ้านพักของทางราชการไม่ว่างและชำรุด” ...
มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ? | ๔๑ |

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
--------	------------	------

การพัสดุ

- | | | |
|----|--|----|
| ๗. | หมดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา ... เพราะว่า
หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์ | ๕๐ |
| ๘. | ขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ...
เพราะความบกพร่องของหน่วยงาน !! | ๕๘ |

การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง

- | | | |
|-----|--|----|
| ๙. | “สะพานลอย” เพื่อประชาชน ! ...
เอกชน “เสียหาย” ไม่มากเกินไป | ๖๗ |
| ๑๐. | ก่อสร้างอาคารโดยผิดแบบ ...
ไม่อาจอ้างคำรับรองของเจ้าหน้าที่ได้ ! | ๗๖ |
| ๑๑. | ไม่ต่อเติมดัดแปลงตามใบอนุญาต ...
ยอมไม่อาจให้ “โรงแรม” เปิดดำเนินการได้ ! | ๘๓ |
| ๑๒. | เข้าใจว่าต่อเติมอาคารได้ ... แต่สุดท้าย
เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอน | ๙๑ |

ที่ดินและการเวนคืน

- | | | |
|-----|--|-----|
| ๑๓. | “ค่าเสียโอกาส” ในการค้าขาย
เมื่อต้องออกจากที่ดินเพราะ “ถูกเวนคืน” | ๑๐๐ |
|-----|--|-----|

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
--------	------------	------

การบริหารงานบุคคล

๑๔. “ลาพักผ่อน” โดยไม่ได้รับอนุญาต ...
ขาดราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ! ๑๐๘

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑๕. การใช้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ...
เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน ๑๑๖

วินัย

๑๖. กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ... เหตุเพราะ
ไม่รายงาน ? ๑๒๔
๑๗. จับกุมโดยไม่มีเหตุตามกฎหมาย ...
ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ! ๑๓๓
๑๘. เจ้าหน้าที่นำเงินราชการพักในบัญชีส่วนตัว ...
ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ! ๑๔๑
๑๙. ความประพฤติเสื่อมเสีย ... เพราะมี
พฤติกรรม “แอบรัก” ... ! ๑๔๙

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
--------	------------	------

ท้องถิ่น

- | | | |
|-----|---|-----|
| ๒๐. | ฟ้อง ! ขอเพิกถอนกระบวนการถอดถอน
ผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่ง | ๑๕๕ |
| ๒๑. | ราษฎรลงประชามติ ... ให้ ! ออกจาก
ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน | ๑๖๕ |
| ๒๒. | ล้างมลทิน ไม่ได้ล้างความผิด
หมดสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน | ๑๗๓ |
| ๒๓. | “ถิ่นที่อยู่เป็นประจำ” ของผู้สมัคร
รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน | ๑๘๑ |
| ๒๔. | สมาชิก อบต. ขยายการจัดตั้งตรูพีชให้ อบต. ...
ถือว่ามีส่วนได้เสีย ? | ๑๘๙ |
| ๒๕. | นายก อบต. ทำสัญญากู้ยืมเงินตามโครงการ
เศรษฐกิจชุมชนกับ อบต. ... ไม่ต้องพ้นจาก
ตำแหน่ง | ๑๙๗ |
| ๒๖. | มีชื่ออยู่ในบ้านที่ถูกรื้อถอน ... มีสิทธิเลือก
ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ? | ๒๐๕ |
| ๒๗. | สมาชิก อบต. ไม่เข้าร่วมกิจกรรมที่ไม่ใช่
อำนาจหน้าที่ ... ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ? | ๒๑๓ |

เรื่อง	ชื่อเรื่อง	หน้า
--------	------------	------

คำสั่งทางปกครอง

๒๘. ขาดราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ... ต้องให้โอกาส
คู่กรณีด้วย ๒๒๒

เงื่อนไขการฟ้องคดี

๒๙. ไม่ยื่นหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ...
ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ! ๒๓๑

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

๓๐. มีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง ให้แจ้งคำสั่งไปยัง
ภูมิลำเนา ... !! ๒๓๘

เรื่องที่ ๑

รกราชการเสียหาย ... เพราะ “ขับขี”

ไม่เว้นระยะหยุดรถอย่างปลอดภัย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๕/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

กรณีเจ้าหน้าที่ได้รับอนุญาตให้ขับรถยนต์ไปราชการและเกิดอุบัติเหตุรถยนต์พุ่งชนท้ายรถบรรทุก เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการเสียหายนั้น แม้รถบรรทุกจะเปลี่ยนช่องทางการจราจรกะทันหันโดยไม่แสดงสัญญาณใด ๆ และห้ามล้อของรถบรรทุกใช้การไม่ได้ขับสายไปมาทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถหยุดรถได้ทัน แต่การที่เจ้าหน้าที่ขับรถด้วยความเร็ว ๘๐ - ๙๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง ในช่วงที่การจราจรแออัด ซึ่งควรต้องใช้ความระมัดระวังให้มากขึ้น เมื่อรถบรรทุกชนกับรถคันอื่นที่จอดรอกลับรถอยู่ด้านหน้าและเจ้าหน้าที่ไม่สามารถหยุดรถได้ทันทำให้พุ่งชนท้าย จึงแสดงว่าเจ้าหน้าที่ขับรถโดยไม่ทิ้งระยะให้ห่างจากรถบรรทุกซึ่งวิ่งอยู่ข้างหน้าในระยะที่จะหยุดรถได้โดยปลอดภัย อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยจากการที่เจ้าหน้าที่ขับรถโดยไม่ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอและฝ่าฝืนกฎหมาย จึงถือเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ให้การใช้รถใช้ถนนมีความปลอดภัยโดยกำหนดให้ผู้ขับขี่ต้องขับรถให้ทางรถคันหน้าพอสมควรในระยะที่จะหยุดรถได้อย่างปลอดภัยเมื่อจำเป็นต้องหยุดรถ แม้จะไม่ได้กำหนดระยะห่างของรถไว้อย่างชัดเจน แต่ผู้ขับขี่จำเป็นต้องพิจารณา ระยะห่างระหว่างรถคันหน้ากับรถคันหลังให้เป็นระยะห่างพอที่จะหยุดรถได้อย่างปลอดภัยเมื่อจำเป็นหรือเมื่อมีอุบัติเหตุอื่นใดเกิดขึ้นกับรถคันอื่นบนท้องถนน โดยต้องคำนึงถึงสภาพถนน สภาพการจราจร สภาพและขนาดของรถที่ขยับอยู่ด้านหน้า ตลอดจนการใช้ความเร็วของรถซึ่งต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้นด้วย

๒. หากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับอนุญาตให้ใช้รถยนต์ราชการและ ขับขี่รถยนต์โดยไม่ใช้ความระมัดระวังในสภาวะที่บุคคลทั่วไป พึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งแม้หาก ได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้น ย่อมถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของทางราชการ

รกราชการเสียหาย ... เพราะ “ขัปซี” ไม่เว้นระยะหยุดรถอย่างปลอดภัย

การกระทำที่ถือว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งหากได้มีการใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่ผู้กระทำกลับไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๔๙/๒๕๕๕) และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายดังกล่าวตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีปกครองที่นำมาฝากฉบับนี้ เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐขับรถยนต์ของทางราชการโดยประมาทเฉี่ยวชนกับรถยนต์คันอื่นและเกิดความเสียหายกับราชการ โดยคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการทิ้งระยะห่างของรถที่ขัปซีบนท้องถนนตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ผู้ขัปซีต้องขัปรีดให้ห่างรถคันหน้าพอสมควรในระยะที่จะหยุดรถได้อย่างปลอดภัยเมื่อจำเป็นต้องหยุดรถ

เมื่อกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะห่างของรถที่วิ่งบนท้องถนนไว้อย่างชัดเจน จะต้องใช้เกณฑ์ระยะใดในการพิจารณา และหากผู้ขับขี่รถยนต์คันหลังไม่สามารถหยุดรถได้ทันและชนกับรถคันหน้าอันเนื่องมาจากรถคันหน้าอยู่ในระยะกระชั้นชิดในสภาพจราจรที่แออัด อีกทั้งรถยนต์คันหน้าระบบห้ามล้อใช้การไม่ได้เป็นเหตุให้ชนกับรถคันอื่นที่อยู่ด้านหน้าถัดไป จะถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่ผู้ขับขี่รถยนต์คันหลังไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดี คือ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการระดับ ๗ ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคุมประพฤติ) ให้นำรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติราชการในช่วงเสาร์อาทิตย์ โดยนำรถยนต์ไปเก็บไว้ที่อาคารบ้านพักข้าราชการ (ซึ่งเป็นบ้านพักของตนเอง) และหลังจากปฏิบัติราชการแล้วเสร็จ ในเช้าวันจันทร์ เวลา ๗ นาฬิกา ได้ขับรถยนต์เพื่อนำไปคืนที่สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดสมุทรปราการตามเส้นทางถนนสุขุมวิท (สายเก่า) มุ่งหน้าไปสมุทรปราการ

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีขับรถตามหลังรถบรรทุกขยะของเทศบาล โดยทิ้งระยะห่างประมาณ ๒๐ เมตร ใช้ความเร็ว ๘๐ - ๙๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง รถบรรทุกพ่วงชนท้ายรถยนต์คันที่วิ่งอยู่ด้านหน้ารวม ๔ คัน ผู้ฟ้องคดีซึ่งขับรถตามหลังไม่สามารถหยุดรถได้ทัน จึงพ่วงชนท้ายรถบรรทุกเป็นผลให้รถยนต์ของราชการเสียหาย

เรื่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถโดยไม่ทิ้งระยะห่างจากรถคันหน้า

พอสมควรในระยะเวลาที่จะหยุดรถได้โดยปลอดภัยเมื่อจำเป็นต้องหยุดรถ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และผู้มีอำนาจพิจารณา ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี โดยโต้แย้งว่า การที่รถบรรทุกเปลี่ยนช่องทางการจราจรกะทันหัน โดยไม่แสดงสัญญาณใด ๆ ทั้งยังห้ามล้อใช้การไม่ได้ ชับรถสายไปสายมา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถหยุดรถได้ทัน จึงเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจคาดหมายได้

ปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีชักรถยนต์โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ? และการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผลโดยตรงทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ให้การใช้รถใช้ถนนมีความปลอดภัย การที่บัญญัติให้ผู้ขับขี่ต้องขับรถให้ห่างรถคันหน้าพอสมควรในระยะเวลาที่จะหยุดรถได้อย่างปลอดภัยเมื่อจำเป็นต้องหยุดรถ หมายความว่ารวมถึงการที่สามารถหยุดรถได้โดยปลอดภัยเมื่อเกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชน หรือมีอุบัติเหตุอื่นใดเกิดขึ้นกับรถคันอื่นด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากอุบัติเหตุจากการใช้รถใช้ถนนเป็นเรื่องที่คาดหมายได้ว่าอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็ว ๘๐ - ๙๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง ในสภาพถนนซึ่งมี ๒ ช่องจราจรในช่วงเวลาเช้าของวันทำงานที่เป็นชั่วโมงที่เร่งด่วน การจราจรแออัดเป็นปกติ และในช่องจราจรด้านขวามีที่กั้นรถเป็นระยะ ๆ ตลอดเส้นทาง ผู้ฟ้องคดีควรที่จะต้องสำนึกได้ว่าอาจเกิดการเฉี่ยวชนหรือมีอุบัติเหตุขึ้นได้ ควรต้องระมัดระวังมากขึ้น เมื่อมีอุบัติเหตุรถบรรทุกกระบะห้ามล้อใช้การไม่ได้และชนกับรถคันอื่นที่จอดรอกลับรถอยู่ด้านหน้า ผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ตามหลังรถบรรทุกได้พยายามห้ามล้อให้รถหยุด แต่ไม่สามารถหยุดรถได้ทันทำให้พุ่งชนท้ายรถบรรทุก และรถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีเสียหาย

จึงแสดงว่าผู้ฟ้องคดีขับรถโดยไม่ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอ ไม่ถึงระยะให้ห่างจากรถบรรทุกที่วิ่งอยู่ข้างหน้าในระยะที่จะหยุดรถได้โดยปลอดภัยในเมื่อจำเป็นต้องหยุดรถ อันเป็นการขับรถโดยฝ่าฝืนมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถชนท้ายรถบรรทุกจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และความเสียหายที่เกิดแก่รถยนต์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ฟ้องคดีขับรถโดยไม่ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอและฝ่าฝืนต่อกฎหมายไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการประมาทของพนักงานขับรถบรรทุกหรือจากความบกพร่องของรถบรรทุก จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีสมควร
 ต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ทางราชการนั้น ศาลปกครองสูงสุด
 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ตามหลังรถบรรทุกซึ่งเป็น
 รถขนาดใหญ่ ย่อมไม่สามารถมองเห็นสภาพการจราจรด้านหน้าว่า
 มีปริมาณรถเพียงใด มีรถจอดติดอยู่เป็นระยะทางเท่าใด มีอุบัติเหตุ
 หรือไม่ และอาจจำเป็นต้องหยุดรถโดยกะทันหัน ซึ่งในวิสัยและ
 พฤติการณ์เช่นนั้นหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังสักเล็กน้อย
 โดยชะลอความเร็วและขับรถห่างรถคันหน้าพอสมควรในระยะที่
 จะหยุดรถได้โดยปลอดภัยก็ย่อมทำได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับยังขับรถ
 ด้วยความเร็วประมาณ ๘๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง โดยเว้นระยะห่าง
 เพียง ๒๐ เมตร เมื่อรถบรรทุกเกิดอุบัติเหตุชนกับรถคันหน้า จึง
 ไม่สามารถหยุดรถได้โดยปลอดภัยในเมื่อจำเป็นต้องหยุดรถ
 ตามที่กฎหมายกำหนด อุบัติเหตุดังกล่าวจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย
 แต่เมื่อในการขอใช้รถทุกครั้งจะมีพนักงานขับรถยนต์เป็นผู้ขับ
 และการขอครั้งนี้เป็นเวลาเลิกงานซึ่งหน่วยงานราชการไม่สามารถ
 ติดต่อพนักงานขับรถยนต์ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในเวลาที่มีความ
 จำเป็นเร่งด่วนได้ ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจึงอนุญาตให้
 ผู้ฟ้องคดีขับรถคันดังกล่าวด้วยตนเองทั้งที่เป็นอำนาจของอธิบดี
 จึงมีเหตุผลสมควรที่จะให้หักส่วนความรับผิดชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย
 โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบละ ๗๕ ของค่าเสียหาย (คำพิพากษา
 ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๕/๒๕๕๖)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จึงเห็นได้ชัดว่า แม้มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ จะไม่ได้กำหนดระยะห่างของรถที่วิ่งบนท้องถนนไว้อย่างชัดเจน แต่ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้ขับขี่รถยนต์ที่จะต้องเป็นผู้พิจารณาระยะห่างระหว่างรถคันหน้ากับรถคันหลังซึ่งจะต้องเป็นระยะห่างพอที่จะหยุดรถได้อย่างปลอดภัยเมื่อจำเป็นต้องหยุดรถ และสามารถหยุดรถได้โดยปลอดภัยเมื่อมีอุบัติเหตุเฉี่ยวชนหรือมีอุบัติเหตุอื่นใดเกิดขึ้นกับรถคันอื่นบนท้องถนนด้วย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพถนน สภาพการจราจรในเวลาที่ใช้ขับขี่ สภาพและขนาดของรถยนต์ที่วิ่งอยู่ด้านหน้า ตลอดจนการใช้ความเร็วของรถ ซึ่งจะต้องเหมาะสมกับสภาพถนน สภาพการจราจรที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ๆ ดังนั้น แม้จะขับขี่รถยนต์ด้วยความเร็วไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าระยะหยุดรถโดยปลอดภัยต้องเป็นระยะเท่าใด แต่หากผู้ขับขี่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในสภาวะที่บุคคลทั่วไปพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากได้มีการใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ย่อมถือเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหากผู้ขับขี่รถยนต์ของราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จำต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับทางราชการ โดยให้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบการพิจารณา

เรื่องที่ ๒

“ค่ากระแสไฟฟ้า” เบิกจ่ายไม่ถูกต้อง ... ใคร ? ต้องรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖๐/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

เทศบาลจัดให้มีงานประเพณีแข่งเรือโดยอนุญาตให้เอกชนออกร้านเพื่อจำหน่ายสินค้าและจัดสวนสนุกภายในบริเวณงาน โดยนายกเทศมนตรีไม่ได้มีการทำสัญญาให้เอกชนเป็นผู้ชำระค่าไฟฟ้า แต่กลับมีหนังสือถึงการไฟฟ้านครหลวงเพื่อขออนุญาตใช้ไฟฟ้าชั่วคราวและระบุยินดีจะชำระค่าไฟฟ้าตามที่ใช้จริง เมื่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของเทศบาล และเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดงานประเพณีว่าไม่รวมถึงค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับร้านค้าที่มาจำหน่ายสินค้าและจัดงานแต่อย่างใด ประกอบกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมา ผู้ขออนุญาตออกร้านจะติดต่อขอใช้ไฟฟ้าและชำระค่าไฟฟ้าเองตามหน่วยที่ใช้จริงทุกครั้ง โดยเทศบาลจะไม่เข้าไปรับภาระชำระแทน เทศบาลจึงไม่สามารถเบิกจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าตามระเบียบดังกล่าวได้ และไม่สามารถนำเงินที่เอกชนอุทิศให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงานมาใช้จ่ายเป็นค่ากระแสไฟฟ้าได้ กรณีจึงถือเป็นความประมาทเลินเล่อและเป็นการกระทำละเมิดของนายกเทศมนตรี

ซึ่งเทศบาลโดยนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีดังกล่าวชดใช้เงินค่าไฟฟ้าที่เทศบาลได้ชำระให้การไฟฟ้าได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. หน่วยงานของรัฐไม่มีหน้าที่ชำระค่าสาธารณูปโภคที่เอกชนผู้ออกร้านในงานประเพณีของท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งไม่มีอำนาจทำข้อตกลงหรือข้อสัญญาในลักษณะที่เป็น การรับภาระค่าสาธารณูปโภคแทนเอกชนได้ แต่มีเพียงหน้าที่ในการจัดทำข้อตกลงหรือข้อสัญญาให้เอกชนผู้ออกร้านเป็นผู้ชำระค่าสาธารณูปโภคดังกล่าวให้ชัดเจนเท่านั้น

๒. การดำเนินการกิจต่าง ๆ ในหน้าที่ความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงต้องพิจารณากฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอย่างละเอียดรอบคอบ โดยตระหนักถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นสำคัญ เพราะหากเกิดความเสียหายขึ้นจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีความรับผิดชอบทางละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

“ค่ากระแสไฟฟ้า” เบิกจ่ายไม่ถูกต้อง ... ใคร ? ต้องรับผิดชอบ

การจัดทำภารกิจบางประเภทของหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ หรือบุคลากร ฯลฯ เพื่อให้ภารกิจบรรลุผลและเป็นไปด้วยความเรียบร้อยก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจ โดยเจ้าหน้าที่จะกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้แล้ว ยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ด้วย

ดังเช่นการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายของส่วนราชการเกี่ยวกับค่าสาธารณูปโภค อันได้แก่ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ ค่าโทรศัพท์ ฯลฯ ซึ่งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และกฎหมายว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้หัวหน้าส่วนราชการเบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง

แต่เนื่องจากในการเบิกจ่ายเงินบางประเภท ระเบียบของทางราชการอาจไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ เช่น “ค่ากระแสไฟฟ้า” ซึ่งอาจเป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่นอกเหนืองานในภารกิจประจำของหน่วยงาน เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการจัดงาน

ประเพณีหรืองานในโครงการต่าง ๆ ที่อนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมกิจกรรมโดยการออกธำนาจจำหน่ายสินค้า การเบิกจ่ายเงิน “ค่ากระแสไฟฟ้า” สำหรับผู้ออกธำนาจดังกล่าว จะถือเป็นค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเบิกจ่ายตามระเบียบฯ หรือไม่ หรือหากผู้ออกธำนาจได้อุทิศเงินเพื่อช่วยเหลือในการจัดงานด้วยแล้ว หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเบิกจ่ายเงินดังกล่าวเป็นค่ากระแสไฟฟ้าหรือไม่

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้

อธิบายถึงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการเบิกจ่าย “ค่ากระแสไฟฟ้า” ที่ใช้ในการจัดงานดังกล่าว ซึ่งแม้จะเป็นข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของเทศบาลและเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๘ แต่หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ “ค่ากระแสไฟฟ้า” ก็สามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดี

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) ได้จัดให้มีงานประเพณีแข่งเรือและอนุญาตให้นาย ว. ออกธำนาจเพื่อจำหน่ายสินค้าราคาถูกและจัดสวนสนุกภายในบริเวณงาน โดยนาย ว. อุทิศเงินช่วยเหลือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท แบ่งเป็นเงินอุทิศเพื่อการจัดงานจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่เหลือ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นเงิน

อุทิศเพื่อจัดทำวารสารแถลงผลงานของเทศบาล โดยไม่มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาให้นาย ว. เป็นผู้ชำระค่าไฟฟ้าแต่อย่างใด แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ได้มีหนังสือถึงการไฟฟ้านครหลวงเพื่อขออนุญาตใช้ไฟฟ้าชั่วคราว และระบุว่ายินดีที่จะชำระค่าไฟฟ้าตามที่ใช้จริง แต่ขอยกเว้นค่ามัดจำมิเตอร์

ภายหลังที่การจัดงานเสร็จสิ้นลง การไฟฟ้านครหลวง ได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลชำระหนี้ค่าไฟฟ้า เทศบาลโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน) จึงได้ทำการชำระค่าไฟฟ้าดังกล่าวและได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งภายหลังกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้พิจารณาและเห็นว่า การที่เทศบาลต้องชำระค่าไฟฟ้าเกิดจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือจำนวน ๒ ฉบับ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าไฟฟ้าดังกล่าว

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้ฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลแขวงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีนี้มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีหลายประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นแรก คือ เงินค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับร้านค้าที่จำหน่ายสินค้าในงาน สามารถเบิกจ่ายได้ตามระเบียบหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของเทศบาล และเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๗/ว ๑๑๐๗ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๙ และหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗/ว ๒๙๐๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๖ หมายถึง ค่ากระแสไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าใช้โทรศัพท์ ที่ใช้ในงานประเพณี ซึ่งก็คือประเพณีแข่งเรือเท่านั้น ไม่รวมถึงค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับร้านค้าที่มาจำหน่ายสินค้าและจัดงานสวนสนุกแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง คือ เทศบาลมีอำนาจที่จะเบิกจ่ายเงินค่าไฟฟ้าจากเงินที่นาย ว. อุทิศให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงานได้หรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เงินอุทิศให้กับเทศบาลไม่เกี่ยวข้องกับการชำระค่าไฟฟ้าแต่อย่างใด เนื่องจากเป็นเงินที่นำมาใช้พัฒนาท้องถิ่นทุกครั้งอยู่แล้ว และเป็นที่รู้กันดีว่าใครเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าก็ต้องเป็นผู้จ่าย โดยจะไม่มีการทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาเกี่ยวกับการชำระค่าไฟฟ้า ซึ่งก็สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ร้านค้าภายในงานเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น หน่วยงานจึงไม่สามารถเบิกจ่ายค่ากระแสไฟฟ้าตามระเบียบดังกล่าวได้ และไม่สามารถนำเงินที่นาย ว. อุทิศให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดงานมาใช้จ่ายเป็นค่ากระแสไฟฟ้าได้

ประเด็นที่สาม คือ การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อใน

การใช้ดุลพินิจเพื่อวินิจฉัยสั่งการให้นาย ว. จำหน่ายสินค้า ผู้ฟ้องคดีได้นำเข้าหรือที่ประชุมผู้บริหารของเทศบาลและข้าราชการระดับหัวหน้าหน่วยงานแล้ว จึงเป็นการดำเนินการโดยผู้บริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีส่วนรับทราบและมีส่วนร่วมในการใช้ดุลพินิจอนุญาตด้วย ประกอบกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมาผู้ขออนุญาตออกร้านจะติดต่อขอใช้ไฟฟ้าเองโดยต้องวางเงินประกันค่ามัดจำมิเตอร์และเป็นหน้าที่ของผู้ขออนุญาตที่จะชำระค่าไฟฟ้าตามหน่วยที่ใช้จริงทุกครั้ง เทศบาลจะไม่เข้าไปรับภาระชำระค่าไฟฟ้าแทน ถ้าหากจะให้ความอนุเคราะห์ก็ทำเพียงหนังสือขอยกเว้นค่ามัดจำมิเตอร์ให้เท่านั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทำสัญญาให้ผู้ขออนุญาตเป็นผู้ชำระค่าไฟฟ้าให้ชัดเจน อีกทั้งยังเป็นผู้ทำหนังสือขอใช้ไฟฟ้า ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชำระค่าไฟฟ้า ถือเป็นความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิด

ดังนั้น การมีหนังสือเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าไฟฟ้าจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖๐/๒๕๕๖)

จากข้อพิพาทในคดีนี้ทำให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าสาธารณูปโภคในการจัดงานว่า หน่วยงานของรัฐไม่มีหน้าที่ต้องชำระค่าสาธารณูปโภคที่เอกชนผู้ออกร้านเป็นผู้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งไม่สามารถจัดทำข้อตกลงในลักษณะที่เป็นการรับภาระค่าสาธารณูปโภคดังกล่าวแทนเอกชนได้ จะมีก็แต่เพียงหน้าที่ในการจัดทำข้อตกลงให้เอกชน

ผู้อกร้านเป็นผู้ชำระค่าสาธารณูปโภคให้ชัดเจนเท่านั้น และยังเป็นอนุหาพณ์ที่ดีว่า ในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ที่พึงต้องพิจารณากฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอย่างละเอียดรอบคอบ โดยตระหนักถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสำคัญ เพราะหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหากการกระทำละเมิดเกิดก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ (วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙) ดังเช่นข้อพิพาทในคดีนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถึงแม้ว่าจะเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างไม่มีร้ายแรง แต่หากการกระทำละเมิดเกิดหลังจากที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะกรกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยถึงสถานะของหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าไฟฟ้าว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมรายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้

เรื่องที่ ๓

**เมื่อหน่วยงานขาดอัตรากำลัง ! ความบกพร่องนี้ ...
ต้องหักส่วนความรับผิดชอบ ?**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๗/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

กรณีร้องปลัดเทศบาลเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรีให้มีการอนุมัติจ้างเหมาบริการจัดทำบัญชีคงค้างย้อนหลังและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้าง เมื่อไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านบัญชีการเงินที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อเหตุแห่งการเสนอความเห็นเกิดจากไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดทำบัญชีการเงิน อันถือว่าความเสียหายเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของเทศบาลเอง เมื่อร้องปลัดเทศบาลไม่มีเจตนาทุจริตและการสะสมบัญชีคงค้างเสร็จเรียบร้อยทำให้การเงินการบัญชีเป็นปัจจุบันและเป็นประโยชน์ในการเบิกงบประมาณรายจ่ายประจำปี การที่เทศบาลออกคำสั่งให้ร้องปลัดเทศบาลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่หักส่วนแห่งความรับผิดชอบจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำไปภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ไปโดยไม่มีความหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกำหนดให้อำนาจหรืออนุญาตให้กระทำได้และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว จะถือเป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับดังกล่าวชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้

๒. เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยความเสียหายส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐมีอัตราค่าจ้างไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน กรณีดังกล่าวอาจถือเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐที่ต้องนำมาหักส่วนแห่งความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

**เมื่อหน่วยงานขาดอัตรากำลัง ! ความบกพร่องนี้ ...
ต้องหักส่วนความรับผิดชอบ ?**

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องคำนึงถึง ๑) ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ ๒) หากละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบออกด้วย และ ๓) ถ้าละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้านบัญชีการเงินของหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดทำบัญชีการเงิน เป็นเหตุให้บัญชีคงค้างสะสม กรณีดังกล่าวหากไม่มีกฎหมายและระเบียบกำหนดอนุญาตให้หน่วยงานสามารถว่าจ้างเอกชนทำงานจัดทำบัญชีคงค้างย้อนหลังได้ และเป็นงานภารกิจ

ประจำที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่แล้ว หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจ
จ้างเหมาเอกชนให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้หรือไม่

คดีนี้เกิดขึ้นที่เทศบาลแห่งหนึ่งซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นรองปลัด
เทศบาลได้เสนอความเห็นให้จ้างเหมาบริการจัดทำบัญชีคงค้าง
ย้อนหลัง ๗ เดือน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ไม่มีเจ้าหน้าที่
รับผิดชอบด้านการจัดทำบัญชีการเงิน เป็นเหตุให้บัญชีคงค้างสะสม
ทั้งไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญที่สามารถจัดทำบัญชีทาง
ด้านการเงินได้ ทำให้การจัดทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบัน โดยผู้ฟ้องคดี
เป็นผู้ลงลายมือชื่อให้ความเห็นชอบเสนอต่อผู้บังคับบัญชาในฐานะ
หัวหน้าหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ อีกทั้ง
ได้ลงลายมือชื่อในฎีกาเบิกจ่ายเงินในฐานะผู้ตรวจฎีกา หัวหน้า
หน่วยงานคลัง และในฐานะปลัดเทศบาลว่าได้ตรวจสอบเอกสาร
ประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องแล้ว เห็นควรให้เบิกจ่ายเงิน และ
นายกเทศมนตรีได้อนุมัติเงินค่าจ้างเหมาจำนวน ๔๕,๐๐๐ บาท

ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ ได้มี
หนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกเงินคืนหลังจากได้มีการแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม
ทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง
เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของ
ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ข้อกฎหมายสำคัญของคดีนี้ คือ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ (ที่ใช้บังคับในขณะนั้น) ข้อ ๓๔ กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ข้อ ๕.๒ กำหนดว่า การจ้างเหมาบริการจะต้องไม่ซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว และให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้เบิกจ่ายค่าจ้างเหมาบริการในเรื่องต่าง ๆ ตามหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑

การกระทำของผู้ฟ้องคดีจะถือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การจะจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการต้องเป็นไปตามข้อความตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และต้องปรากฏว่ามีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ด้วย สำหรับการจ้างเหมาบริการประเภทจัดทำบัญชีย้อนหลังจึงไม่อาจกระทำได้ตาม

กฎหมายข้างต้น ทั้งยังซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตรากำลังอยู่แล้ว คือ นางสาว อ. ผู้ฟ้องคดีในฐานะรองปลัดเทศบาลรักษาราชการแทนปลัดเทศบาล และเจ้าหน้าที่พัสดุ ย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของผู้ถูกฟ้องคดีให้เป็นไปตามนโยบายและตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการจ่ายเงินว่ามีกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องระบุ่าให้เบิกจ่ายได้หรือไม่ เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่กลับเสนอความเห็นชอบต่อนายกเทศมนตรีให้มีการอนุมัติจ้างเหมาและเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้าง จึงถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ส่วนจะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเหตุแห่งความบกพร่องอันจะนำมาหักส่วนความรับผิดชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเหตุแห่งการเสนอความเห็นชอบให้จ้างเหมาบริการจัดทำบัญชี เนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการจัดทำบัญชีการเงิน เพราะเจ้าหน้าที่การเงินที่ปฏิบัติงานอยู่เดิมย้าย และเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ไม่มีความรู้ความชำนาญ ทำให้การเงินและการบัญชีไม่เป็นปัจจุบันและไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แม้ต่อมาจะมีการบรรจุและแต่งตั้งนางสาว อ. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี แต่งานสะสมงานบัญชีคงค้างเป็น

ระยะเวลานานต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ ความละเอียดรอบคอบและประสบการณ์ การจะให้นางสาว อ. ซึ่งเพิ่งเริ่มทำงานมารับผิดชอบงานดังกล่าว ย่อมมีโอกาสจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงถือว่าความเสียหายเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาทุจริตและได้เบิกค่าจ้างเท่าที่จ่ายจริง ทั้งการสะสมบัญชีคงค้างเสร็จเรียบร้อย ทำให้การเงินการบัญชีเป็นปัจจุบันและเป็นประโยชน์ในการเบิกงบประมาณรายจ่ายประจำปี การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๗/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นเมื่อไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการอนุญาตให้กระทำได้ ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจใช้อำนาจได้ นอกจากนี้ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐ ในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐมีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน อาจถือเป็นความบกพร่องของหน่วยงานที่ต้องนำมาหักส่วนความรับผิดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการของหน่วยงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือนโยบาย จึงต้องจัดสรรอัตรากำลัง และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานนั้น ๆ ให้เพียงพอ

เรื่องที่ ๔

ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ...
เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิดชอบ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๔๘/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

เทศบาลตำบลมีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรแต่งตั้งให้นายช่างโยธาเป็นผู้ควบคุมงานและเป็นกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างปรับปรุงและตกแต่งอาคารที่ทำการ แต่ต่อมาได้มีคำสั่งด้วยวาจาปรับเปลี่ยนให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่แทน ย่อมถือว่าเทศบาลตำบลมีเจตนาที่จะไม่ให้นายช่างโยธาทำหน้าที่ดังกล่าว ประกอบกับการที่นายช่างโยธาไม่เคยเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงานและในใบตรวจรับการจ้างเหมาทั้งหมดก็ไม่มีชื่อของนายช่างโยธาเป็นผู้ลงนามในฐานะกรรมการ เมื่อไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนายช่างโยธา แต่คำสั่งด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่แทนได้มีการปฏิบัติตามตลอดมา กรณีจึงรับฟังได้ว่านายช่างโยธามีได้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ต้นและไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งย่อมมีผลบังคับได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องผูกพันตามคำสั่งทางปกครองนั้น หากปรากฏว่าได้เคยมีคำสั่งมอบหมายหน้าที่ในเรื่องเดียวกันไว้แก่เจ้าหน้าที่ใดแล้ว และต่อมามีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งโดยให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ทำหน้าที่แทน ย่อมมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายรายแรกพ้นจากหน้าที่และความรับผิดชอบไป และหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากงานที่ได้รับมอบหมาย หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่รายแรกซึ่งไม่เคยหรือไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

**ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ...
เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิดชอบ !**

ในทางปฏิบัติของการจัดทำภารกิจของหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคนั้น หน่วยงานทางปกครองจะมีการมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดเป็นผู้ควบคุมดูแลหรือดำเนินการเพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจเลือกที่จะใช้รูปแบบการออกคำสั่งเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความชัดเจน แต่ในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจเลือกที่จะใช้รูปแบบการออกคำสั่งด้วยวาจามอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากิจการงานที่มอบหมายนั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือมีความจำเป็น โดยกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าจะต้องออกคำสั่งโดยทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งกรณีเช่นนี้หน่วยงานทางปกครองย่อมสามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองโดยถือปฏิบัติตามรูปแบบที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ กล่าวคือ การออกคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ (มาตรา ๓๔) และในกรณีที่คำสั่ง

ทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕) และคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

อย่างไรก็ดี ในเรื่องนี้อาจเกิดประเด็นปัญหาว่า ถ้าแต่เดิมผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว แต่ต่อมาผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งด้วยวาจาเปลี่ยนแปลงให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่แทน โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งเดิมที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายตามคำสั่งซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นผู้ควบคุมงานและเป็นกรรมการตรวจการจ้างชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ทั้งที่ความเสียหายเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้มีอำนาจได้มอบหมายงานด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้รับผิดชอบแทน

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เทศบาลตำบล) ได้มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรง

ตำแหน่งเป็นช่างโยธาเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างปรับปรุงและตกแต่งอาคารที่ทำการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ปลัดเทศบาลตำบล) ปรับเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ว่าที่ร้อยตรี อ.) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างแทนผู้ฟ้องคดี

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่า การก่อสร้างดังกล่าวเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิด ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ควบคุมงานจ้าง จึงได้รับผิดร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยได้รับผิดในฐานะผู้ควบคุมงานในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด และในฐานะกรรมการตรวจการจ้างร่วมกับกรรมการอื่นจำนวนคนละ ๑๕,๓๓๘.๖๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง
ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า
คำสั่งแต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานเป็นคำสั่ง
ราชการที่ต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถ
ร้องขอให้มีการยืนยันคำสั่งด้วยวาจาเป็นหนังสือได้ การที่ผู้ฟ้องคดี
ไม่ได้โต้แย้งหรือร้องขอดังกล่าวย่อมแสดงว่ามีเจตนาที่จะผูกพัน
ในสิทธิและหน้าที่การเป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน
เนื่องจากคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอน
หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

ประเด็นที่น่าสนใจ ประเด็นแรก คือ การที่ผู้ฟ้องคดี
ไม่ได้โต้แย้งหรือร้องขอให้มีการยืนยันคำสั่งเปลี่ยนแปลงผู้ควบคุม
งานและกรรมการตรวจการจ้างเป็นหนังสือ จะถือว่าผู้ฟ้องคดี
ยังคงมีเจตนาที่จะผูกพันในหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ ? ศาลปกครอง
สูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งยืนยัน
เป็นหนังสือเป็นสิทธิของผู้รับคำสั่ง ซึ่งหากต้องการให้คำสั่งด้วย
วาจามีการยืนยันเป็นหนังสือก็มีสิทธิร้องขอต่อผู้ออกคำสั่งได้
แต่การไม่ใช้สิทธิร้องขอไม่มีผลทำให้คำสั่งด้วยวาจาสิ้นผลไป และ
การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งด้วยวาจาเปลี่ยนแปลงผู้ควบคุมงาน
และกรรมการตรวจการจ้างแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการ
เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งเดิม

ประเด็นที่สอง คือ ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง ย่อมมีเจตนาที่จะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง ประกอบกับในใบตรวจรับการจ้างเหมาทั้งหมดไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในฐานะกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงาน แต่ปรากฏชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกรรมการตรวจการจ้างคนอื่น อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การยอมรับว่ามีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงาน ดังนั้น แม้จะไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี แต่คำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำหน้าที่ดังกล่าวแทนได้มีการปฏิบัติตามตลอดมา จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างตั้งแต่ต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายที่เกิดขึ้น

คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๘/๒๕๕๓)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีว่า กรณีกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดรูปแบบการออกคำสั่งทางปกครองไว้ การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งด้วยวาจามอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่ง

อย่างใดนั้น ย่อมมีผลบังคับได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายต้องผูกพันต่อคำสั่งทางปกครองนั้น และถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้มีอำนาจได้เคยมีการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมอบหมายหน้าที่ในเรื่องเดียวกันนั้นแก่เจ้าหน้าที่ไว้แล้ว และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการออกคำสั่งด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่คนใหม่เป็นผู้ทำหน้าที่แทน ย่อมมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรพ้นจากทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายจากงานที่ได้รับมอบหมายเกิดขึ้น หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

เรื่องที่ ๕

**มีคำสั่งให้ไปประจำในท้องที่ที่ขอช่วยราชการ ...
มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการไปช่วยราชการชั่วคราวในท้องที่ตามที่ร้องขอ เมื่อระยะเวลาในการไปช่วยราชการสิ้นสุดลงแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดได้มีคำสั่งย้ายข้าราชการผู้นั้นให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่ในท้องที่ที่ขอช่วยราชการ อันถือเป็นกรณีที่ข้าราชการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปรับราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ไม่ใช่ตามคำร้องขอของข้าราชการที่ต้องห้ามมิให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังนั้น การที่หน่วยงานต้นสังกัดไม่อนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าเช่าบ้าน เพราะถือว่าเป็นการได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการชั่วคราวในต่างท้องที่ตามคำร้องขอนั้น เมื่อระยะเวลาในการช่วยราชการสิ้นสุดลงและได้รับคำสั่งใหม่ให้ไปปฏิบัติราชการเป็นการประจำ

ในท้องที่เดียวกันกับที่ขอช่วยราชการ ถือเป็นผู้มีสิทธิได้รับ
ค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ.
๒๕๔๗ เนื่องจากไม่ใช่กรณีที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำ
สำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง อันเป็น
ข้อยกเว้นที่ข้าราชการจะไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗
แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

**มีคำสั่งให้ไปประจำในท้องที่ที่ขอช่วยราชการ ...
มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?**

“ค่าเช่าบ้านข้าราชการ” เป็นสิทธิประโยชน์ที่ทางราชการมีให้แก่ข้าราชการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการมีคำสั่งให้ไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ โดยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจากทางราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดว่าข้าราชการที่จะมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการนั้น จะต้องได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ยกเว้นหากมีกรณีที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ หรือมีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน หรือได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ตามคำร้องขอของตนเอง ข้าราชการผู้นั้นจะไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คดีปกครองที่นำมาฝากฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการชั่วคราวในท้องที่ตามที่ข้าราชการผู้นั้นได้แจ้งความประสงค์ไว้ ต่อมา หน่วยงานต้นสังกัดได้มีคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่ แต่ยังคงปฏิบัติราชการประจำอยู่ในท้องที่เดิม ซึ่งเป็นท้องที่ที่ขอช่วยราชการ คดีนี้จึงมีประเด็นน่าสนใจว่า การที่ทางราชการได้มีคำสั่งดังกล่าวจะทำให้เป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

ข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีรับราชการครั้งแรกใน
ท้องที่อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร และในขณะที่
ที่รับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๘ ๖ สำนักผู้ตรวจ
ราชการประจำเขตตรวจราชการที่ ๒ (จังหวัดพิษณุโลก) ผู้ฟ้องคดี
ได้ขอไปช่วยราชการที่สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการ
กรุงเทพมหานคร โดยให้เหตุผลว่า มีความพร้อมไปช่วยราชการ
และเพื่ออยู่ร่วมกับครอบครัว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาต
ให้ไปช่วยราชการเป็นการชั่วคราวตามที่ร้องขอมีกำหนด ๑ ปี
ตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปดำรง
ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๘ ๖ ฝ่ายบริหารงาน
ทั่วไป สำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผล กรุงเทพมหานคร
ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวเพื่อ
ปฏิบัติราชการเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และได้ยื่นแบบ
ขอรับเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๙
ขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙
แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับ
คัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งใหม่ แต่ยังคงปฏิบัติราชการอยู่ในท้องที่
เดิมซึ่งเป็นท้องที่ที่ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง จึงไม่มีสิทธิเบิก
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไป

คำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ทางราชการไม่ได้จัดที่พักอาศัยให้ หรือผู้ฟ้องคดีไม่มีเคหสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ อีกทั้งหลังครบกำหนด ๑ ปีที่ผู้ฟ้องคดีขอช่วยราชการ ยังคงขอช่วยราชการต่อไปอีก ๑ ปีนับจากวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ จนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการประจำตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ และสำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ทำหนังสือส่งตัวผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยราชการเป็นการชั่วคราวมีกำหนด ๑ ปี และการไปช่วยราชการดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งใหม่ที่สำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผลกรุงเทพมหานคร จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทาง

ไปรับราชการประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ไม่ใช่ตาม
คำร้องขอของผู้ฟ้องคดีที่ต้องห้ามมิให้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกา
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ต่อมาบทบัญญัติมาตรา ๗
แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้แก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐) ดังนั้น การไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิก
ค่าเช่าบ้าน เนื่องจากถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้เดินทางไป
ประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง จึงเป็น
การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิก
ค่าเช่าบ้านข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ โดยถือว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะพิจารณาคำขอเบิกค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการฉบับลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ ของผู้ฟ้องคดีใหม่
และวินิจฉัยและมีคำสั่งให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐาน
การปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐผู้มีอำนาจพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้าน
ข้าราชการว่า กรณีข้าราชการได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการในต่าง
ท้องที่ตามคำร้องขอ และต่อมาได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการ

เป็นการประจำในท้องที่เดิมตามที่มีคำร้องขอ ย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันถือได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงความเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่จะบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของข้าราชการที่มีผลสืบเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีนี้มีข้อโต้แย้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ยกขึ้นว่ามาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับการขอช่วยราชการของผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องหลังจากการขอช่วยราชการครั้งแรกสิ้นสุดลง และตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใหม่ตามคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีมิได้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ที่หน่วยงานต้นสังกัดแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า แม้จะเป็นความจริงว่าผู้ฟ้องคดีขออยู่ช่วยราชการต่อไปอีก แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยราชการต่อที่สำนักผู้ตรวจราชการประจำเขตตรวจราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าก่อนหรือหลังวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรณีจึง “ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการประจำในท้องที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นท้องที่ที่ย้ายตามคำร้องขอของตนเอง

และต่อมาได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งใหม่ซึ่งยังคงปฏิบัติ
ราชการประจำอยู่ในห้องที่เดิม” ซึ่งผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษา
รายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว

เรื่องที่ ๖

“บ้านพักของทางราชการไม่ว่างและชำรุด” ...

มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๖/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน แต่ไม่ได้เช่าพักในบ้านพักของทางราชการเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลจัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่าพักอาศัย ถือไม่ได้ว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ แม้อ่่อมมาบ้านพักของทางราชการว่างลง แต่ไม่อยู่ในสภาพจะเช่าพักอาศัยได้จริง เพราะชำรุด ทรุดโทรม และไม่ได้รับการซ่อมแซมหรือแก้ไข ก็ยังถือไม่ได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดที่พักอาศัยให้ อันจะเป็นเหตุให้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อข้าราชการดังกล่าวได้เข้าบ้านอยู่อาศัยจริง จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเท่าที่ต่อจ่ายจริงตามสมควรแก่สภาพแห่งบ้าน และการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่พักให้มีสภาพเหมาะสมและสามารถเข้าอยู่อาศัยได้ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีที่ทางราชการจัดที่พักอาศัยให้กับข้าราชการ แต่ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่สามารถเข้าอยู่ในบ้านพักที่ทางราชการจัดให้โดยมิใช่ความผิดของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ถือไม่ได้ว่าทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้

๒. หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าที่พักอยู่ในสภาพที่สามารถอยู่อาศัยได้หรือไม่ หากมีสภาพชำรุด ทรุดโทรม มีลักษณะที่ไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เข้าอยู่อาศัย หรือมีเหตุอื่นใดที่ทำให้ไม่สามารถอยู่อาศัยได้ จะต้องซ่อมแซมแก้ไขหรือบรรเทาเหตุนั้นจนสามารถจัดให้ข้าราชการอยู่อาศัยได้ด้วย หากมิได้ดำเนินการจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

**“บ้านพักของทางราชการไม่ว่างและชำรุด” ...
มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ?**

การเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเป็นสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้กับข้าราชการประเภทต่าง ๆ ตามกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับข้าราชการพลเรือน หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ข้าราชการได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากทางราชการเป็นเหตุ และตามกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านไว้ในลักษณะเดียวกันว่า ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน เว้นแต่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว และในกรณีที่ส่วนราชการได้จัดที่พักอาศัยให้กับข้าราชการแล้ว จะต้องจัดให้ข้าราชการดังกล่าวเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ หากไม่เข้าพักให้ถือว่าสละสิทธิการเข้าพักอาศัยและจะไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน

คดีปกครองที่นำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เป็นกรณีของข้าราชการที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน แต่ถูกระงับการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้าน เนื่องจากไม่ได้เข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ ซึ่งแม้ว่าคดีนี้จะเป็นการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีระเบียบและหลักเกณฑ์กำหนดไว้ โดยเฉพาะก็ตาม แต่มีประเด็นที่น่าสนใจที่หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปเป็นบรรทัดฐานหรือแนวทางในการปฏิบัติราชการ หรือแนวทางในการวินิจฉัยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านได้

ในประเด็นว่า หากทางราชการได้จัดที่พักไว้แล้ว แต่ได้จัดให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเป็นผู้เช่าอยู่อาศัยและให้ผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทน แต่ต่อมาส่วนการคลัง ได้มีการตรวจสอบพบว่าเป็นการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง จึงได้ระงับการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านให้กับผู้มีสิทธิดังกล่าวโดยเรียกคืนเงินค่าเช่าบ้านที่ผู้มีสิทธิเคยได้รับ

กรณีดังกล่าวผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านหรือไม่ และหากต่อมามันพักของราชการว่าง ผู้มีสิทธิขอเข้าพักในบ้านพักที่ทางราชการจัดไว้ให้ แต่ปรากฏว่าบ้านพักไม่อยู่ในสภาพจะเข้าพักอาศัยได้จริงขณะนั้น เพราะมีสภาพชำรุดทรุดโทรมมาก ทั้งไม่ได้รับการซ่อมแซมหรือแก้ไข ผู้มีสิทธิจึงไม่เช่าอยู่อาศัยในบ้านพักดังกล่าว แต่ได้เช่าบ้านพักอาศัยและขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแทนได้หรือไม่

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน แต่ในระยะแรกที่ผู้ฟ้องคดีโอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้พักในบ้านพักที่ อบต. จัดไว้ให้กับข้าราชการ เนื่องจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พนักงานส่วนตำบลที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านเช่าอยู่อาศัยและ

ให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เช่าบ้านพักอาศัย (เดือนเมษายน ๒๕๔๙ จนถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๑) และได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน

แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) สั่งระงับเบิกค่าเช่าบ้าน เพราะหัวหน้ากองคลังทักท้วงให้ตรวจสอบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลต้องเข้าพักบ้านพักของ อบต. ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งให้สิทธิข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่ได้รับค่าเช่าบ้าน ข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวมีปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือไม่ ? ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๗ (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกและใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งหลักการตามข้อ ๓ ยังคงเดิม) ที่กระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ข้อ ๓ (๑) (๒) (๕) ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการออกระเบียบและวิธีปฏิบัติและจัดที่พักได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม รวมทั้งต้องจัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน

ออกจากที่พักของทางราชการ เพื่อให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เข้าพักแทน และหากผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต้องไปเช่าบ้านอยู่ เนื่องจากไม่มีการดำเนินการดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธินำค่าเช่าบ้านมาขอเบิกจากทางราชการได้

และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘/ว ๙๕๔ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๐ มีเนื้อหาเช่นเดียวกันโดยข้อ ๑ (๖) กำหนดเพิ่มเติมว่า ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจจัดที่พักยังไม่ดำเนินการจัดให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเช่าอยู่อาศัยในบ้านพัก หากผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้เช่าบ้านเพื่ออาศัยอยู่จริง ก็ย่อมมีสิทธินำค่าเช่าบ้านมาเบิกได้ในช่วงระยะเวลาที่ไม่สามารถเข้าพักอาศัยในที่พัก

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจัดให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากบ้านพักและให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยโดยเร็ว ส่วนมติคณะกรรมการบริหาร อบต. ที่ให้ผู้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้พักอาศัยอยู่ในบ้านพัก เป็นการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของทางราชการ เมื่อขณะนั้น อบต. ยังไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในที่พักของทางราชการ จึงยังถือไม่ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้ อันจะเป็นเหตุให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบ

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านอยู่อาศัยจริง จึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามสมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการและผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีหนังสือร้องขอเข้าพักอาศัย อีกทั้งไม่ใช่กรณีผู้มีอำนาจจัดที่พักได้จัดให้ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัยแล้ว แต่ผู้นั้นไม่เข้าพักอันจะถือเป็นการสละสิทธิในการเข้าพักอาศัยที่เป็นเหตุให้ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ดังนั้นนับจากผู้ฟ้องคดีโอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งจนกระทั่งมีการเสนอให้ตรวจสอบสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้จัดให้ผู้ที่ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านออกจากบ้านพัก จึงถือว่ายังคงมีเหตุที่จะอ้างได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้จัดที่พักไว้ให้ ผู้ฟ้องคดีจึงยังเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ต่อไป

คำสั่งระงับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่น่าสนใจประการต่อมา คือ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ? โดยข้อ ๔ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘/ว ๙๕๕ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม

๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้มีอำนาจจัดที่พักรต้องซ่อมแซมที่พักซึ่งมีสภาพชำรุด ทรุดโทรม หรือต้องแก้ไขหรือบรรเทาที่พักซึ่งมีลักษณะไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เช่าอยู่อาศัย หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุอื่นที่ทำให้ไม่สามารถเช่าอยู่อาศัยได้ จนสามารถเช่าอยู่อาศัยได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นอกจากผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจจัดที่พักรให้กับข้าราชการผู้มีคุณสมบัติให้เช่าอยู่อาศัยก่อนแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องพิจารณาสภาพที่พักด้วยว่าอยู่ในสภาพที่สามารถเช่าอยู่อาศัยได้หรือไม่ หากมีสภาพชำรุด ทรุดโทรม มีลักษณะไม่ปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้เช่าอยู่อาศัย หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุอื่นใดอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเช่าอยู่อาศัยอยู่ได้ ก็ยังมีหน้าที่ต้องซ่อมแซมให้แล้วเสร็จหรือดำเนินการแก้ไขหรือบรรเทาเหตุจนสามารถจัดให้เช่าอาศัยอยู่ได้ด้วย เมื่อจากหลักฐานภาพถ่ายบ้านพักแสดงให้เห็นว่าบ้านพักชำรุด ทรุดโทรม และไม่มีการปรับปรุงซ่อมแซมและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้ง กรณีจึงรับฟังได้ว่าบ้านพักของ อบต. ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้ผู้ฟ้องคดีมีสภาพทรุดโทรม การที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมที่พักให้มีสภาพเหมาะสม สามารถเช่าอยู่อาศัยได้ก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักในบ้านพัก จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้าน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการส่วนท้องถิ่นเข้าพักอาศัยในที่พักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๗๖/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ถือเป็นบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้าน ของข้าราชการ กรณีที่ทางราชการจัดที่พักให้กับข้าราชการ แต่ผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านไม่สามารถเข้าอยู่ในบ้านพักที่ทางราชการ จัดไว้ให้ โดยมีข้อความผิดของผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ซึ่งหน่วยงาน เจ้าของงบประมาณหรือผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาข้อกฎหมาย ตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการจัดข้าราชการ เข้าพักอาศัยในบ้านพักให้ถูกต้องและชัดเจน โดยฝ่ายปกครอง ผู้ใช้อำนาจไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือหรือเกินกว่าที่กฎหมาย หรือระเบียบกำหนดไว้ และต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในขณะที่มีการขอใช้สิทธิ รวมทั้งสภาพบ้านพักอาศัยเพื่อให้ผู้อยู่ อาศัยมีความปลอดภัย นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายหรือ ระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นและฝ่าย ปกครองไม่กระทำการดังกล่าว อาจถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ล่าช้าเกินสมควรได้ดังเช่นคดีนี้

เรื่องที่ ๗

หมดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา ... เพราะว่า หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

กรณีบริษัทเอกชนมอบอำนาจให้ผู้แทนเป็นผู้ยื่นเอกสาร และกระทำการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่ในวันเสนอราคาได้แจ้งชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้ลงลายมือชื่อเป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาโดยส่งหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ทางโทรสาร แต่ไม่สามารถนำส่งต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจได้ทันตามกำหนดเวลาที่คณะกรรมการประกวดราคาแจ้งไว้ ซึ่งความไม่สมบูรณ์ของหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นจากความบกพร่องของบริษัทผู้มอบอำนาจเอง การที่หนังสือมอบอำนาจไม่ได้รับให้ผู้ถูกแจ้งชื่อในวันเสนอราคาเป็นผู้มีอำนาจเสนอราคา และไม่ได้นำหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่มายื่นต่อคณะกรรมการฯ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้รับมอบอำนาจโดยถูกต้อง และไม่ได้มีการส่งผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคามาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด คณะกรรมการฯ จึงมีสิทธิยึดหลักประกันซองตามหนังสือคำประกันของธนาคารได้ตามข้อตกลงในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูล

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เอกชนซึ่งมีความประสงค์จะเข้าสู่กระบวนการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ จำต้องศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ให้เข้าใจ โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของประกาศประกวดราคาอย่างเคร่งครัดและครบถ้วนทุกขั้นตอน อาทิเช่น การไปลงทะเบียนให้ทันตามกำหนดเวลา การจัดทำหนังสือมอบอำนาจซึ่งผู้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ยื่นเสนอราคากับผู้ลงลายมือชื่อในวันเสนอราคา จะต้องเป็นบุคคลเดียวกัน และต้องปิดอากรแสตมป์ในต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจที่นำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ด้วย เป็นต้น หากเอกชนผู้เข้าเสนอราคาไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐผู้ประกาศประกวดราคากำหนดไว้ ก็จะถูกตัดสิทธิในการเข้าร่วมเสนอราคาในครั้งนั้นและทำให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจรับหลักประกันของได้ตามข้อตกลงที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาดังกล่าว

หมดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา ... เพราะว่า หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์

การที่บุคคลหนึ่งได้มอบให้ตัวแทนมีอำนาจดำเนินการใด ๆ แทนตน มีผลทางกฎหมายเสมือนว่าบุคคลผู้นั้นกระทำการด้วยตนเอง และหากกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำเป็นหนังสือการมอบอำนาจเพื่อดำเนินการนั้น ๆ ก็จะต้องทำเป็นหนังสือ แต่ “การมอบอำนาจ” จะมีผลสมบูรณ์ นอกจากจะต้องมีหลักฐานประกอบการมอบอำนาจอย่างครบถ้วนถูกต้อง เช่น เอกสารหลักฐานแสดงถึงผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ หนังสือมอบอำนาจจะต้องระบุรายละเอียดให้ใครเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนตนและผู้รับมอบอำนาจทำกิจการใดได้บ้างแล้ว หนังสือมอบอำนาจจะต้องปิดอากรแสตมป์ตามอัตราที่ประมวลรัษฎากรกำหนดด้วย

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ เป็นเรื่องการมอบอำนาจของนิติบุคคลเพื่อส่งผู้แทนเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่คณะกรรมการประกวดราคาตัดสินใจตัดสินการเสนอราคา เนื่องจากหนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์ และหน่วยงานผู้ประกวดราคาใช้สิทธิยึดหลักประกันของ และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าหนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์และหน่วยงานมีอำนาจที่จะยึดหลักประกันของ

คดีนี้จึงมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือมอบอำนาจให้ผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาด้วย

วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรืออาจรวมถึงการทำหนังสือมอบอำนาจเพื่อให้ผู้แทนทำการใด ๆ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดี (บริษัทเอกชน) มอบอำนาจให้นาย ป. เป็นผู้ยื่นเอกสารประกวดราคาและกระทำการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เพื่อจัดซื้อระบบชุมสายโทรศัพท์ IP-PABX with Accessories Equipment พร้อมติดตั้งจำนวน ๑ Schedule ซึ่งคณะกรรมการประกวดราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาและได้แจ้งให้ส่งผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามแบบ บก.๐๐๖ โดยในวันเสนอราคาผู้ฟ้องคดีได้แจ้งชื่อนาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคาตามหนังสือมอบอำนาจลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่เมื่อเวลา ๑๐.๔๐ น. คณะกรรมการประกวดราคาได้ตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจแล้วเห็นว่าไม่สมบูรณ์ เนื่องจากระบุว่ามีมอบอำนาจให้นาย ป. แต่ผู้ลงลายมือชื่อ คือ นาย ส. และนาย ณ. จึงแจ้งให้จัดทำหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งหนังสือมอบอำนาจฉบับใหม่ทางโทรสาร แต่คณะกรรมการประกวดราคามีมติให้ผู้ฟ้องคดีนำต้นฉบับมายื่นภายใน ๑๑.๐๐ น. ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำส่งต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจได้ทันตามกำหนดเวลาดังกล่าวได้ คณะกรรมการประกวดราคาจึงตัดสิทธิเสนอราคาและยึดหลักประกันของ

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์การยึดหลักประกันของ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการสั่งหรือคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งรับหลักประกันของ โดยเห็นว่าการส่งหนังสือมอบอำนาจใหม่โดยทางโทรสาร คณะกรรมการประกวดราคาได้ตรวจสอบถูกต้องแล้วจึงถือว่าสมบูรณ์ และหลังสิ้นสุดการเสนอราคาก็ได้ส่งมอบต้นฉบับซึ่งควรนำไปแนบกับสำเนาที่ส่งโดยทางโทรสาร

หนังสือมอบอำนาจที่ผู้ฟ้องคดีส่งโดยทางโทรสาร และภายหลังสิ้นสุดการเสนอราคาได้นำต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจมอบให้คณะกรรมการประกวดราคา ถือว่ามีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเสนอราคาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าว่า จะต้องแจ้งชื่อผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามแบบ ก.๐๐๖ และแบบดังกล่าวมีหมายเหตุระบุไว้ว่า กรณีเป็นนิติบุคคล ผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองจะต้องเป็นผู้ลงนาม แต่หากผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองไม่ใช่ผู้ลงนาม ก็จะต้องมีหนังสือมอบอำนาจแนบมาด้วย เมื่อผู้มีอำนาจตามหนังสือรับรองได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นมาดำเนินการเสนอราคาแทน แต่หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์ เนื่องจากระบุให้นาย ป. เป็นผู้รับมอบอำนาจ แต่นาย ส. และนาย ณ. ได้ลงชื่อเป็นผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง อันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เสนอราคาที่ต้องจัดเตรียมเอกสารที่ถูกต้องมาแสดงในวันเสนอราคา เมื่อหนังสือมอบอำนาจไม่ได้

ระบุให้นาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้มีอำนาจเสนอราคา จึงไม่อาจถือได้ว่านาย ส. และนาย ณ. เป็นผู้รับมอบอำนาจโดยถูกต้อง และการตรวจสอบหลักฐานการมอบอำนาจจะต้องตรวจสอบจากต้นฉบับเอกสารที่มีการปิดอากรแสตมป์ตามกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อครบกำหนดเวลาลงทะเบียนเสนอราคา ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้นำหนังสือมอบอำนาจฉบับที่มอบอำนาจให้นาย ส. และนาย ณ. มายื่นต่อคณะกรรมการประกวดราคา จึงถือว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ส่งผู้แทนผู้มีสิทธิเสนอราคามาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิยึดหลักประกันของตามหนังสือคำประกันของธนาคารได้ตามข้อ ๒.๒.๑ ของหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และถือเป็นเบี้ยปรับที่ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยพิเคราะห์ถึงทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาก็ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่มากนัก อีกทั้งผู้ฟ้องคดีมิได้ตั้งใจที่จะไม่ส่งผู้แทน เพียงแต่จัดทำหนังสือมอบอำนาจบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดหลงอันเป็นเหตุให้หนังสือมอบอำนาจไม่สมบูรณ์เท่านั้น

เมื่อเบี้ยปรับที่รีบไว้นั้นสูงเกินส่วนจึงสมควรลดเบี้ยปรับลง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีแก่เอกชนในการจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ สำหรับติดต่อกับหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าสู่กระบวนการเสนอราคา ซึ่งหากเอกชนรายใดประสงค์ที่จะเข้าร่วมดำเนินการดังกล่าวจะต้องศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการให้เข้าใจและปฏิบัติตามเงื่อนไขของประกาศประกวดราคาอย่างเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็นการไปลงทะเบียนให้ทันตามกำหนดเวลา หรือการจัดทำหนังสือมอบอำนาจซึ่งผู้รับมอบอำนาจกับผู้ลงลายมือชื่อจะต้องเป็นบุคคลเดียวกัน พร้อมทั้งปิดอากรแสตมป์ในต้นฉบับหนังสือมอบอำนาจที่นำมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดก็จะถูกตัดสิทธิเข้าร่วมเสนอราคา และทำให้หน่วยงานราชการผู้ประกวดราคาสามารถใช้สิทธิริบหลักประกันได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเกี่ยวกับการเกิดขึ้นของสัญญาทางปกครองในกระบวนการเสนอราคาว่า ประกาศประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อจัดซื้อพร้อมติดตั้งระบบชุมสายโทรศัพท์ IP-PABX with Accessories Equipment มีลักษณะเป็นคำเสนอ และเมื่อเอกชนผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาคกลงยินยอมผูกพันตนตามประกาศด้วยการยื่นเอกสารประกวดราคาซื้อและลงนามในหนังสือแสดงเงื่อนไขการซื้อและการจ้างและวางหลักประกันของเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ถือเป็นการแสดงเจตนาสนองรับคำเสนอและการได้มาซึ่งสัญญาจัดซื้อพร้อมติดตั้งระบบชุมสายโทรศัพท์

ดังกล่าว มีลักษณะเป็นข้อตกลงหรือสัญญาที่เป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่จะทำให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล อันเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ซึ่งผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว

เรื่องที่ ๘

ขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ...

เพราะความบกพร่องของหน่วยงาน !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๐/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

เทศบาลมีคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนความเสียหายจากการที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างสวนสาธารณะให้กับเอกชนผู้รับจ้าง โดยดเว้นค่าปรับ เมื่อการมีคำสั่งขยายระยะเวลาไม่ได้พิจารณาสั่งการโดยอาศัยอำนาจของตนเองโดยผลการ และเมื่อคู่สัญญาไม่ได้พิจารณาปัญหาเรื่องระบบน้ำที่จะใช้ดูแลรักษาหญ้าและต้นไม้ จึงถือเป็นความบกพร่องของเทศบาลผู้ว่าจ้างที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการเติมน้ำในบ่อดิน อันเป็นกรณีที่สามารถขยายระยะเวลาการก่อสร้างให้ได้ตามข้อ ๑๓๒ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ การขอขยายระยะเวลาจึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัย แต่ถือเป็นความบกพร่องของเทศบาลผู้ว่าจ้าง การมีคำสั่งให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุและสัญญาเพื่อวินิจฉัยหรือสั่งการในเรื่องใด ๆ นอกจากจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ครบถ้วนและรอบด้าน ต้องพิจารณาข้อกำหนดในสัญญาสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นและทางแก้ไขหากมีปัญหาหรืออุปสรรคเกิดขึ้นในระหว่างการทำงานตามสัญญา รวมทั้งต้องรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจ อันถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**ขยายเวลาปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ...
เพราะความบกพร่องของหน่วยงาน !!**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๑) (๒) และ (๓) กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจลดหรือลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้แก่คู่สัญญาได้ กรณีมีเหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือมีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุเกิดจากเหตุการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

แต่ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดบ้างจะถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” หรือ “เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน” ที่ทำให้สามารถลดหรือลดค่าปรับหรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้แก่คู่สัญญาได้โดยไม่ผิดกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ

คดีปกครองที่จะนำเสนอในฉบับนี้ เป็นกรณีการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มีคำสั่งอนุญาตขยายเวลาให้กับผู้รับจ้างก่อสร้าง แต่ต่อมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่า เหตุผลการขอขยายระยะเวลามีใช่ “เหตุสุดวิสัย” ทำให้เทศบาลใช้อำนาจเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินในช่วงที่มีการ

อนุญาตให้ขยายระยะเวลา และทำยี่สิบเมื่อเทศบาลไม่สามารถใช้สิทธิเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินได้ เทศบาลจึงใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอนุญาตให้ผู้รับจ้างขยายเวลาการปฏิบัติตามสัญญาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น คดีนี้ถึงแม้จะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็สามารถนำไปปรับใช้กับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีในกรณีที่ต้องใช้ดุลพินิจในลักษณะเดียวกัน

ข้อเท็จจริงในคดี คือ ผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้ทำสัญญาจ้างจ้างหุ่นส่วนจำกัด ป. ก่อสร้าง “สวนภูมิรักษ์” (สวนสาธารณะ) ของเทศบาล โดยผู้รับจ้างต้องปลูกต้นไม้ต่าง ๆ พร้อมจัดวางระบบให้น้ำ โดยสัญญาแบ่งการจ่ายเงินค่าจ้างเป็น ๗ งวด ในระหว่างการทำงานผู้รับจ้างได้ขอขยายระยะเวลาตามข้อ ๒๒ ของสัญญา และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ขยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยดเว้นค่าปรับ ๓๖ วัน คิดเป็นเงินค่าปรับจำนวน ๑,๓๔๙,๕๖๘ บาท และผู้รับจ้างได้ส่งมอบงานงวดสุดท้ายกับรับเงินค่าจ้างงวดสุดท้ายเรียบร้อยแล้ว

ต่อมา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจสอบการจัดจ้างและเห็นว่ามิใช่เหตุสุดวิสัยที่จะขอขยายระยะเวลาการ

ปฏิบัติตามสัญญาได้ เทศบาลจึงมีหนังสือเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้ค่าเสียหายจากการขยายระยะเวลาดังกล่าว แต่ผู้รับจ้างเพิกเฉย เทศบาลจึงฟ้องผู้รับจ้างเพื่อเรียกคืนเงินต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเทศบาลไม่อาจเรียกให้ผู้รับจ้างชดใช้เงินค่าปรับอันเกิดจากการงดเว้นค่าปรับได้ตามบันทึกข้อตกลงเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญาก่อสร้าง

เทศบาลจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิด และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งไล่เบี้ยให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนดังกล่าวแก่เทศบาล

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ในการขยายระยะเวลาตามสัญญาโดยงดเว้นค่าปรับเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ข้อ ๑๓๒ (๓)) ผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการตรวจการจ้าง ช่างควบคุมงาน และนิติกรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาตามระเบียบขั้นตอนปฏิบัติของกฎหมาย ซึ่งมีความเห็นว่ามีความจำเป็นต้องเก็บน้ำในบ่อเพื่อทดสอบระบบน้ำและใช้น้ำดูแลรักษาพันธุ์ไม้ เพื่อจะได้เห็นปัญหาและประสิทธิภาพของระบบ และช่างผู้ควบคุมงานคำนวณระยะเวลาการจัดหาน้ำว่าต้องใช้เวลา ๓๖ วัน การขยายเวลาก่อสร้างจึงเกิดประโยชน์ต่อเทศบาลมากกว่าการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา จึงไม่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เป็นการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และระเบียบกระทรวง

มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง

ข้อพิพาทในคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ (๑) ผู้ฟ้องคดี กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อ เนื่องจากมิได้พิจารณาสั่งการขยายระยะเวลาโดยอาศัยอำนาจ ของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดโดยพลการ แต่ได้สั่งการให้ คณะกรรมการตรวจการจ้างและนิติกรพิจารณา ซึ่งบุคคลในภาวะ เช่นผู้ฟ้องคดีที่เป็นนายกเทศมนตรีควรมีความละเอียดรอบคอบ ในการพิจารณา และผู้ฟ้องคดีก็ได้กระทำในลักษณะเช่นเดียวกัน

(๒) การขยายระยะเวลาก่อสร้างเป็นการฝ่าฝืนระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ว่า ในสัญญาจ้างกำหนดให้ผู้รับจ้างต้องปลูกต้นไม้ที่เหมาะสม ตามสภาพพื้นที่ อนุรักษ์ไม้ยืนต้นเดิม ปลูกไม้ประดับ จัดมุนั่ง พักผ่อน ลานอเนกประสงค์ สวนสุขภาพ สนามเด็กเล่น ทำทาง เดินเท้า จัดวางระบบให้น้ำ และทำเรือนเพาะชำขนาดเล็ก โดย งานเกี่ยวกับการถมดินปรับแต่งขอบบ่อ พร้อมทั้งขนย้ายตะกอน ท้องบ่ออยู่ในงวดที่ ๒ งานเกี่ยวกับการปลูกหญ้าและปลูกต้นไม้

อยู่ในงวดที่ ๕ และงานเกี่ยวกับการวางระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพุอยู่ในงวดที่ ๖ ย่อมแสดงว่าในช่วงระหว่างการดำเนินงานในงวดที่ ๒ บ่อน้ำจะต้องไม่มีน้ำเหลืออยู่เพื่อให้สามารถขุดลอกและขนย้ายตะกอนท้องบ่อได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาหรือเติมน้ำลงในบ่อเพื่อใช้สำหรับการดูแลรักษาต้นไม้และหญ้าที่กำหนดให้ปลูกในงวดที่ ๕ และทดสอบระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพุในงวดที่ ๖ แต่สัญญาจ้างไม่ได้ระบุเกี่ยวกับการจัดหาหรือเติมน้ำลงในบ่อเพื่อใช้สำหรับการดูแลรักษาต้นไม้และหญ้า รวมทั้งการทดสอบระบบน้ำสำหรับสนามและระบบน้ำพุแต่อย่างใด

โดยคู่สัญญาไม่ได้ร่วมกันพิจารณาในประเด็นดังกล่าวมาก่อน จนกระทั่งผู้รับจ้างได้ขอขยายเวลาการก่อสร้างและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้มีความเห็นว่า เทศบาลมิได้เตรียมการเกี่ยวกับเรื่องการเติมน้ำในบ่อดินที่ขุด ทำให้มีปัญหาในระบบน้ำที่จะใช้ดูแลรักษาหญ้าและต้นไม้ ฯลฯ และมีข้อสังเกตว่าน้ำในบ่อไม่มี จึงไม่สามารถทดสอบการใช้งานของปั้มน้ำพุหรือสปริงเกอร์ได้ หากปลูกต้นไม้ ปลูกหญ้า ต้นไม้และหญ้าอาจตายได้

ดังนั้น ปัญหาในเรื่องนี้ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจึงมิได้พิจารณามาตั้งแต่ต้น ทั้งสัญญาจ้างก็มีได้ระบุเรื่องดังกล่าวไว้ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของเทศบาลผู้ว่าจ้างที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการเติมน้ำในบ่อดินที่ขุดแต่งในโครงการ การขอขยายระยะเวลาจึงไม่ใช่กรณีเหตุสุดวิสัย แต่ถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่อง

ของผู้ว่าจ้าง ซึ่งสามารถขยายระยะเวลาได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๓) และตามสัญญาจ้างข้อ ๒๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขยายระยะเวลาให้ผู้รับจ้างได้ เพราะไม่ใช่เหตุสุดวิสัย โดยมิได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริง ระเบียบข้อบังคับ และข้อสัญญาจ้างในกรณีอื่น ๆ จึงเป็นการพิจารณาและฟังข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน และไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาโดยรับฟังความเห็นของคณะกรรมการตรวจการจ้าง งานนิติการ กองวิชาการและแผนงาน และช่างผู้ควบคุมงานแล้ว ก่อนมีคำสั่ง ถือว่าได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาขยายเวลาทำการตามสัญญาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๓๒ (๑) จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๐/๒๕๕๗)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่สำหรับหน่วยงานของรัฐทั่วไปในการวินิจฉัย “เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงาน” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุว่า การใช้ดุลพินิจ

ใด ๆ ก็ตาม จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน ดังเช่นในคดีนี้ซึ่งต้องพิจารณาทั้งจากข้อกำหนดในสัญญา สภาพพื้นที่หรือสภาพแวดล้อมอื่นที่มีส่วนทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามที่สัญญากำหนดไว้ รวมทั้งการรับฟังความเห็นจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา ตัดสินใจ อันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ฝ่ายปกครอง มีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ ข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหากการใช้ดุลพินิจเป็นไปด้วยความระมัดระวังและรอบคอบตามอำนาจหน้าที่ที่ควรปฏิบัติภายใต้ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้นแล้ว ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วย กฎหมาย

เรื่องที่ ๙

“สะพานลอย” เพื่อประชาชน ! ...

เอกชน “เสียหาย” ไม่มากเกินไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๕/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

สำนักงานเขตซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของกรุงเทพมหานครกำหนดจุดและก่อสร้างสะพานลอยบริเวณหน้าที่ดินของเอกชน โดยได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงของสภาพพื้นที่และสภาพแวดล้อมตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้ ประกอบกับก่อนการกำหนดจุดก่อสร้างได้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณารวมสามครั้งและได้มีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่อาศัยและสัญจรในบริเวณดังกล่าว ทั้งได้ปิดประกาศให้ทราบถึงการจะดำเนินการก่อสร้างแล้ว อันถือเป็นการกำหนดจุดก่อสร้างที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางด้านวิชาการและด้านเทคนิคอย่างมีเหตุผล แม้เอกชนจะได้รับ ความเสียหายเนื่องจากจุดก่อสร้างปิดบังหน้าที่ดินบางส่วน ทำให้ได้รับความไม่สะดวกในการประกอบธุรกิจและที่ดินมีมูลค่าลดลงก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบระหว่างผลเสียที่เอกชนได้รับกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับแล้ว ความเสียหายที่เอกชนได้รับ มีสัดส่วนไม่มากเกินไป การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ และต้องพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งประกอบไปด้วยหลักความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ ความเหมาะสมของมาตรการที่เลือกใช้ และดุลยพินิจระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายที่เอกชนจะได้รับ อันถือเป็นสิ่งสำคัญที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงก่อนใช้อำนาจตามกฎหมาย แม้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนบางราย แต่หากเปรียบเทียบและชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับแล้วมีมากกว่าความเสียหายที่เอกชนจะได้รับ ย่อมถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

“สะพานลอย” เพื่อประชาชน ! ...

เอกชน “เสียหาย” ไม่มากเกินไป

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจหลักสำคัญของรัฐ ประการหนึ่งที่ต้องดำเนินการไปเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์หรือต่อความต้องการร่วมกันของประชาชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเกิดขึ้นได้ทั้งจากการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง ผ่านกลไกทางหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในระดับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น และจากการที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การสร้างถนน การสร้างเส้นทางเดินรถไฟ การสร้างสะพานลอย การให้บริการทางด้านสาธารณสุขปโภคไฟฟ้า น้ำประปา รวมไปถึงการจัดทำบริการสาธารณะในด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐ

แต่ถึงแม้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะเป็นอำนาจและหน้าที่สำคัญของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็มิได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นได้โดยอำเภอใจจนทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เพราะยังมีปัจจัยหลายอย่างที่จะต้องคำนึงถึงก่อนที่จะมีการใช้อำนาจอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากการต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข รวมทั้งวิธีการและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

คดีปกครองในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ **“หลักความได้สัดส่วน”** มาวินิจฉัยการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะโดยการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เอกชนที่มีที่ดินบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นจุดก่อสร้างได้รับความเสียหาย จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ระงับการดำเนินการ และถึงแม้ว่าข้อพิพาทในคดีนี้จะเกิดขึ้นจากการกระทำตามหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่ลักษณะการใช้อำนาจดังกล่าวก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกแห่งได้เป็นอย่างดี

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานเขต) เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการกำหนดจุดและก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยในการดำเนินการได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะและได้พิจารณาร่วมกันถึงสามครั้ง ได้มีการสอบถามความต้องการของประชาชน และได้พิจารณาถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนก่อนการดำเนินการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบริเวณหน้าที่ดินที่จะก่อสร้างสะพานจะใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างโชว์รูมและศูนย์บริการรถยนต์ ซึ่งหากมีการก่อสร้างสะพานจะส่งผลกระทบต่อกรดำเนินการธุรกิจ บดบัง

ทัศนียภาพ การสัญจรเข้าออกไม่สะดวก ไม่ปลอดภัยต่อทรัพย์สิน และจะทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวมูลค่าลดลง ประกอบกับมีจุดอื่นที่เหมาะสมในการก่อสร้างมากกว่า จึงได้คัดค้านให้ระงับการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการระงับการกำหนดจุดก่อสร้าง แต่อย่างไรก็ดี จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและให้ย้ายจุดก่อสร้างออกไปจากหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี

สาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วน คือ เป็นหลักกฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หรือตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ ความเหมาะสมของมาตรการที่เลือกใช้ และดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชน โดยฝ่ายปกครองจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับ กับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนที่เกี่ยวข้อง หากสาธารณะได้รับประโยชน์น้อยกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เอกชนได้รับ ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน อันมีผลทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีจึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างสะพานไปตามที่กฎหมาย

ให้อำนาจ แต่การดำเนินการได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี
กรณีจะถือเป็นการดำเนินการที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำหนดจุดก่อสร้าง
สะพานจะต้องมีผลทำให้เกิดความสะดวกและปลอดภัยแก่ประชาชน
รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการจัดการจราจรและมีผลกระทบต่อ
เอกชนน้อยที่สุด โดยมีประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมมากกว่า
ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชน และจะต้องกระทำโดยเปิดเผย
มีการรับฟังผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก
การดำเนินการ อีกทั้งต้องใช้ดุลพินิจเพื่อการพิจารณากำหนด
จุดก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ทางด้านวิชาการและเทคนิคอย่างมี
เหตุผล

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรุงเทพมหานครได้กำหนด
หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน
ในเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริง
ของสภาพพื้นที่และสภาพแวดล้อมตามหลักเกณฑ์และแนวทาง
ปฏิบัติที่กรุงเทพมหานครกำหนดแล้ว เช่น ๑.) ถนนมีผิวจราจร
๔ ช่องจราจรขึ้นไป ๒.) มีปริมาณคนข้ามถนนหรือมีปริมาณการ
จราจรหนาแน่นหรือมีสถิติอุบัติเหตุรถชนผู้ข้ามถนนจำนวนมาก
๓.) มีทางเท้ากว้างอย่างน้อย ๒.๕๐ เมตร ๔.) เป็นบริเวณที่มี
สภาพแวดล้อมทางสังคมที่เหมาะสม ๕.) มีลักษณะทางกายภาพ
และสิ่งแวดล้อมของเขตทางที่เหมาะสมทางด้านวิศวกรรมในการ
ก่อสร้าง ๖.) ที่ตั้งของสะพานอยู่ไม่ห่างไกลจากที่พักผู้โดยสาร

หรือป้ายรถประจำทาง และมีระยะห่างจากสะพานคนเดินข้ามถนนข้างเคียงประมาณ ๒๐๐ เมตร ๗.) พยายามกำหนดให้สะพานอยู่ในแนวเสาอาคารหรือแนวรอยต่อที่ดินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากการร้องเรียนว่าบังอาคารหรือที่ดิน ๘.) หลีกเลี่ยงที่จะกำหนดจุดใกล้เคียงกับธนาคาร และ ๙.) ไม่กีดขวางทางเข้าออกรถยนต์ที่มีอยู่เดิม ประกอบกับก่อนการกำหนดจุดก่อสร้างได้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณารวมสามครั้ง และได้มีการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่อาศัยและสัญจรบริเวณที่จะก่อสร้าง ทั้งได้มีการปิดประกาศให้ทราบถึงการจะดำเนินการก่อสร้าง ตลอดจนได้พิจารณาข้อร้องเรียนคัดค้านการก่อสร้างจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การกำหนดจุดก่อสร้างจึงเป็นการพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ทางด้านวิชาการและด้านเทคนิคอย่างมีเหตุผล

กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและรับฟังเหตุผลของบุคคลที่จะมีประโยชน์ได้เสียประกอบการพิจารณาแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่จุดก่อสร้างปิดบังหน้าที่ดินบางส่วน อันเป็นเหตุให้ได้รับความไม่สะดวกในการประกอบธุรกิจนั้น เมื่อการก่อสร้างสะพานแล้วเสร็จก็จะแก้ปัญหาการจราจรและอุบัติเหตุ เนื่องจากบริเวณดังกล่าวไม่มีสะพานคนเดินข้ามถนน ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบ

สัดส่วนระหว่างผลเสียที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับแล้ว ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมีสัดส่วนไม่มากเกินไปเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับจากการดำเนินการกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๕/๒๕๕๖)

คดีนี้เป็นทั้งบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและเป็นอุทาหรณ์ที่ดีที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ทราบว่าการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ โดยนอกจากจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข รวมทั้งวิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องพิจารณาถึง “ความจำเป็น” “ความเหมาะสม” และ “ความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชนในเวลาเดียวกัน” ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งที่รัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องคำนึงถึงก่อนที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เนื่องจากหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐทั้งในการตรากฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และในการควบคุมดุลพินิจในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัติแห่ง

กฎหมายและตรงตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้
สำหรับการกระทำนั้น

ดังนั้น แม้การดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความ
เสียหายแก่เอกชนบางราย แต่หากได้พิจารณาเปรียบเทียบ
ซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่
จะได้รับกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนแล้ว เมื่อ
ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์มากกว่าความเสียหาย
ที่เอกชนได้รับ การใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ
ดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องที่ ๑๐

ก่อสร้างอาคารโดยผิดแบบ ...

ไม่อาจอ้างคำรับรองของเจ้าหน้าที่ได้ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๙/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

กรณีผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจำนวน ๔ คูหา แต่ก่อสร้างจริงจำนวน ๕ คูหา เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งห้ามใช้อาคารและให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารใหม่ให้ถูกต้อง อันเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ผู้ได้รับใบอนุญาตจะเคยทักท้วงว่าแบบแปลนและใบอนุญาตไม่เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้และได้รับการรับรองจากเจ้าพนักงานโยธาซึ่งเป็นนายตรวจและเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าไม่มีปัญหาก็ตาม แต่ผู้ได้รับใบอนุญาตก็ไม่มีสิทธิหรือความชอบธรรมใด ๆ ที่จะอ้างเพื่อเป็นเหตุให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายกลับกลายเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้ คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการควบคุมอาคารดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. บุคคลที่ประสงค์จะก่อสร้างอาคารต้องยื่นแบบแปลนเพื่อขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จำต้องดำเนินการก่อสร้าง

ให้เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตด้วย หากมีการฝ่าฝืน
ก่อสร้างอาคารโดยไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หรือ
ก่อสร้างไปโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือโดย
ไม่ได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว
เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับรองด้วยวาจาหรือเป็น
ลายลักษณ์อักษร หากรับรองในเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองย่อมไม่อาจอ้างความเชื่อโดย
สุจริตเพื่อคุ้มครองผลจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ก่อสร้างอาคารโดยผิดแบบ ... ไม่อาจอ้างคำรับรองของเจ้าหน้าที่ได้ !

การติดต่อกับทางราชการในเรื่องการยื่นขอรับใบอนุญาตเพื่อก่อสร้างอาคาร ผู้ขออนุญาตต้องยื่นเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าต้องการขอให้ทางราชการอนุญาตแบบแปลนและใบอนุญาตการก่อสร้างในลักษณะใด และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็ต้องพิจารณาดำเนินการอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายในเรื่องนั้นได้กำหนดไว้

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารไม่ตรงตามแบบแปลนที่ผู้มีอำนาจได้อนุญาต แต่ก่อสร้างตามความประสงค์ของตนเอง เพราะได้รับคำรับรองจากเจ้าหน้าที่ว่าไม่มีปัญหาโดยสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารให้เป็นไปตามที่ต้องการได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต

กรณีเช่นนี้การก่อสร้างอาคารดังกล่าวจะถือเป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือไม่ และผู้ยื่นคำขออนุญาตสามารถที่จะอ้างคำรับรองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะก่อสร้างอาคารในที่ดินของตนเองเพื่อให้บุคคลอื่นเช่าอยู่อาศัยและค้าขาย จึงให้นาย ป. เจ้าพนักงานโยธาซึ่งเป็นนายตรวจในขณะนั้นเป็น

ผู้ดำเนินการเรื่องแบบแปลนและขอใบอนุญาตก่อสร้าง โดยได้แจ้งว่าต้องการก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๑ ชั้น จำนวน ๕ คูหา กว้าง ๓.๕๐ เมตร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแบบแปลนพร้อมใบอนุญาต โดยระบุว่าเป็นอาคารตึกแถวชนิด ค.ส.ล. ๑ ชั้น จำนวน ๔ คูหา แต่ละคูหากว้าง ๔ เมตร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทักท้วงว่าแบบแปลนและใบอนุญาตไม่เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ แต่นาย ป. ได้แจ้งว่าไม่มีปัญหาเพราะตนเป็นนายตรวจ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ก่อสร้างอาคารพิพาทจนแล้วเสร็จ

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี และเมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบพบว่าอาคารที่ก่อสร้างได้ดำเนินการแล้วเสร็จ แต่ไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตโดยได้รับอนุญาตให้สร้างจำนวน ๔ คูหา แต่ก่อสร้างจริงจำนวน ๕ คูหา จึงมีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารจากความกว้าง ๓.๕๐ เมตร เป็นความกว้าง ๔ เมตร เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่ได้มีเจตนาที่จะกระทำผิดกฎหมาย เพราะได้ให้ช่างของทางราชการเป็นผู้เขียนแบบและนาย ป. ซึ่งเป็นนายตรวจก็ได้มาดูแลตลอดจนการก่อสร้างแล้วเสร็จโดยมิได้ทักท้วงแต่อย่างใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) เห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าว

เป็นไปตามขั้นตอนและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

คำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และให้ดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารใหม่ให้ถูกต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดถึงข้อห้ามของการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดไว้ในมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้างให้ผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ได้ยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว หรือการดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของระงับการกระทำและห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารได้ (มาตรา ๔๐) และหากเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าของอาคารต้องดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน (มาตรา ๔๑) แต่หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าของรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา ๔๒) และหากไม่มีการดำเนินการ

ดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมเจ้าของและดำเนินการรื้อถอนอาคารได้เองโดยเจ้าของต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น (มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อบังคับกับผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต กรณีจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าตรวจสอบอาคารพิพาทและพบว่าไม่ถูกต้องตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต จึงออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารและให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง จึงถือเป็นการใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

สำหรับข้ออ้างที่ว่าได้รับการรับรองจากนาย ป. ซึ่ง เป็นนายตรวจและเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิหรือความชอบธรรมใด ๆ ที่จะอ้างเพื่อเป็นเหตุให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กลับกลายเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทราบถึงความไม่ถูกต้องของแบบแปลนและใบอนุญาตดังกล่าวแล้ว แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องจนการก่อสร้างแล้วเสร็จอันเป็นการแสดงถึงเจตนาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการก่อสร้างอาคารที่พิพาท

การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารหรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และให้ดำเนินการแก้ไขและให้ยื่นขอรับใบอนุญาตดัดแปลงอาคารใหม่ให้ถูกต้อง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๙/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะก่อสร้างอาคาร ซึ่งนอกจากจะเป็นไปตามความประสงค์ของตนเองแล้ว แบบแปลนที่ยื่นขออนุญาตจะต้องถูกต้องตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดด้วย และในการก่อสร้างก็ต้องดำเนินการตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนไม่ก่อสร้างตามแบบแปลน ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจที่จะสั่งห้ามใช้อาคารและให้แก้ไขให้ถูกต้อง (หากสามารถแก้ไขได้) หรือให้รื้อถอนอาคาร (หากไม่สามารถแก้ไขได้) ส่วนฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าระดับใดก็ต้องใช้อำนาจหรือทำหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย การรับรองด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร หากเป็นการรับรองในเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบแล้วประชาชนซึ่งตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายปกครองย่อมได้รับผลกระทบจากคำรับรองดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตเพื่อขอคุ้มครองผลจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

เรื่องที่ ๑๑

ไม่ต่อเติมดัดแปลงตามใบอนุญาต ...

ย่อมไม่อาจให้ “โรงแรม” เปิดดำเนินการได้ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๐/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งระงับการใช้อาคารซึ่งผู้ประกอบการโรงแรมได้ดัดแปลงชั้นดาดฟ้าเป็นสถานที่เลี้ยงนกนางแอ่นได้จนกว่าจะได้รับใบรับรองตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อการต่อเติมดัดแปลงอาคารไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและการดัดแปลงอาคารบางส่วนเป็นสถานที่เลี้ยงนกนางแอ่นเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเทศบัญญัติเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การดำเนินการเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจของผู้ประกอบการโรงแรมจึงอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้เข้าพักในโรงแรม ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมได้ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าของอาคารซึ่งมีความประสงค์จะต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารจะต้องยื่นขอรับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งให้ดัดแปลงอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ซึ่งนอกจากจะต้องดำเนินการดังกล่าวแล้ว เจ้าของอาคารหรือผู้ประกอบการยังต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าทำการตรวจสอบและได้รับใบรับรองการใช้อาคารนั้นก่อนจึงจะเข้าใช้ประโยชน์ในอาคารได้ รวมถึงต้องคำนึงถึงสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งที่อยู่ภายในและภายนอกอาคารด้วย หากมีการต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารเพื่อการใช้ประโยชน์ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งห้ามใช้อาคารหรือให้หยุดดำเนินการได้ตามกฎหมาย

**ไม่ต่อเติมดัดแปลงตามใบอนุญาต ...
ย่อมไม่อาจให้ “โรงแรม” เปิดดำเนินการได้ !**

การต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้ว ให้ผิดไปจากเดิม เพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในอาคารหรือเพื่อประโยชน์ในการใช้สอยที่เพิ่มมากขึ้น เป็นกรณีที่ต้องได้รับใบอนุญาตและดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการใช้อาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ เช่น โรงแรม โรงพยาบาล หรืออาคารเพื่อกิจการอุตสาหกรรม นอกจากผู้ขออนุญาตต้องได้รับใบอนุญาตแล้ว ยังต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าดำเนินการตรวจสอบการต่อเติมหรือดัดแปลงก่อนการเข้าใช้อาคารดังกล่าวอีกด้วย

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการต่อเติมดัดแปลงอาคารประเภทโรงแรมซึ่งไม่ถูกต้องตามใบอนุญาตที่ได้รับ โดยเป็นการต่อเติมดัดแปลงเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่นนอกเหนือจากที่ได้รับอนุญาต ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้เข้าพักอาศัย

กรณีนี้เจ้าของอาคารที่ได้รับใบอนุญาตจำต้องยื่นแก้ไขคำขออนุญาตต่อเติมดัดแปลงอาคารดังกล่าวอีกครั้งหรือไม่ และหากไม่ยื่นขออนุญาตใหม่แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่

สามารถสั่งระงับการใช้อาคารและไม่อนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรมได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของโรงแรมซึ่งได้รับอนุญาตจากเทศบาลให้ดัดแปลงอาคารโรงแรมชั้นดาดฟ้าเป็นโรงซักรีด แต่ต่อมาได้มีพนักงานแอ่นเข้ามาอาศัยทำรังและเห็นว่าจะเกิดประโยชน์ทางธุรกิจมากกว่า จึงปิดใช้งานพื้นที่และต่อเติมปิดทึบด้วยอิฐมวลเบา

ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ในฐานะนายทะเบียนได้แจ้งและเร่งรัดไปยังผู้ฟ้องคดีให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ไม่มีการดำเนินการแก้ไขแต่อย่างใด จึงได้แจ้งให้เทศบาลในฐานะผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของอาคารและให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

ต่อมา นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบที่ได้ขออนุญาต จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการใช้อาคารโรงแรมจนกว่าจะได้รับใบรับรองการใช้อาคาร และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินกิจการโรงแรมต่อไป

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรม และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแบบแปลนการต่อเติมอาคารฉบับใหม่ตามแบบที่ได้ก่อสร้างจริง

คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินกิจการโรงแรม
เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๒ ได้กำหนดให้ “โรงแรม” เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ซึ่งเมื่อได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้ง (กรณีที่ไม่ได้ยื่นขอใบอนุญาตให้แจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบเพื่อออกใบรับแจ้งตามแบบที่กำหนดตามมาตรา ๓๙ ทวิ) ให้ดัดแปลงอาคารแล้ว ต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าทำการตรวจสอบและได้รับใบรับรองการใช้อาคารนั้น จากนั้นจึงเข้าใช้อาคารต่อไปได้ กรณีฝ่าฝืนมาตรา ๔๔ ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองระงับการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบรับรอง และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๓ มาตรา ๖๖ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๖๓/๒๕๔๕ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๗๘ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมมาตรฐานของโรงแรมให้มีความปลอดภัย มั่นคงแข็งแรง และถูกสุขลักษณะ โดยกำหนดว่าเมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงแรมแล้ว ต้องสร้างอาคารตามที่ขออนุญาตและต้องไม่มีการต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาตในภายหลัง หากฝ่าฝืน มาตรา ๒๑ ให้อำนาจนายทะเบียนสั่งแก้ไขให้ถูกต้อง และหากไม่มีการแก้ไขให้มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีดัดแปลงอาคารโรงแรมโดยไม่ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาต และนายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งระงับการใช้อาคารจนกว่าจะได้รับใบรับรองตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กรณีถือเป็นการต่อเติมดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมได้ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ นอกจากนี้ การดัดแปลงอาคารบางส่วนเป็นสถานที่เลี้ยงนกนางแอ่นยังเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพซึ่งต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเทศบัญญัติเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การดำเนินการเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจของผู้ฟ้องคดีจึงอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้เข้าพักในโรงแรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการกิจการโรงแรมได้

ดังนั้น คำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม เนื่องจากไม่ดัดแปลงอาคารตามที่ได้รับอนุญาตและดัดแปลงอาคารเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๐/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนโดยทั่วไปที่ต้องการจะต่อเติมหรือดัดแปลงอาคาร ซึ่งก่อนดำเนินการจะต้องมีการยื่นขออนุญาตตามกฎหมายและจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม

แบบแปลนที่ได้รับอนุญาต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ นอกจากผู้ประกอบการต้องยื่นขออนุญาตและดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ยังต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินการตรวจสอบและได้รับ “ใบรับรอง” ก่อนการเข้าใช้ประโยชน์ในอาคารดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ผู้ประกอบการยังต้องคำนึงถึงสุขอนามัยของประชาชน โดยหากมีการต่อเติมดัดแปลงการใช้ประโยชน์ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ การดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่สามารถทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนย่อมส่งผลกระทบทั้งต่อการเข้าใช้ประโยชน์ในอาคารและการดำเนินกิจการซึ่งไม่อาจเปิดดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน

สำหรับฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการใช้อำนาจย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งในทางที่เสียประโยชน์และได้ประโยชน์ ดังนั้น การใช้อำนาจใด ๆ ในทางปกครองจึงต้องถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งในแง่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และในแง่ของเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายมุ่งหมายที่จะคุ้มครอง รวมตลอดถึงขั้นตอน รูปแบบหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด และในกรณีการใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับ ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคง

ผูกพันที่จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายและต้องอยู่ภายใต้อำนาจ
ที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ ให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังเช่นกรณีที่นายก
เทศมนตรีมีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
ในการออกคำสั่งห้ามใช้อาคารที่ไม่ได้รับอนุญาต และผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ และ
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการออกคำสั่ง
ไม่อนุญาตให้เจ้าของอาคารดำเนินกิจการที่อาจเป็นอันตราย
ต่อสุขภาพ ซึ่งเมื่อได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
เช่นนี้แล้ว ย่อมเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องที่ ๑๒

เข้าใจว่าต่อเติมอาคารได้ ... แต่สุดท้าย

เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖๗/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

กรณีผู้เช่าอาคารพาณิชย์ (ห้องแถว) เพื่อประกอบกิจการร้านขายอาคารได้ปรับปรุงและต่อเติมด้านหลังอาคารตึกแถวที่มีการเว้นว่างไว้ เป็นเหตุให้ด้านหลังอาคารมีที่ว่างน้อยกว่า ๓ เมตร อันเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๔ วรรคสองและวรรคห้า ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ระงับการกระทำ ห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ทำการต่อเติมได้ตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้อาคารข้างเคียงจะได้มีการต่อเติมในลักษณะเดียวกัน แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนก็ตาม ผู้เช่าอาคารดังกล่าวก็ไม่อาจอ้างการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารของบุคคลอื่นมาเป็นเหตุให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ผู้ที่จะกล่าวอ้างเพื่อให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนเองอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับบุคคลอื่นได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่านั้น และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลอื่นที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ก็ไม่ได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐหรือจากการใช้อำนาจกระทำการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ (หลักการของหลักความเสมอภาค)

๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๓๔ ซึ่งกำหนดให้มีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อใช้ติดต่อกันโดยไม่ให้มีสวนใดของอาคารยื่นล้ำเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว เว้นแต่การสร้างบันไดหนีไฟภายนอกอาคารที่ยื่นล้ำไม่เกิน ๑.๔๐ เมตร และจะมีการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและระงับอัคคีภัยเป็นสำคัญ และโดยที่กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากผู้ใดกระทำการก่อสร้างต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายข้างต้นกำหนดไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจออกคำสั่งให้ระงับการกระทำหรือรื้อถอนอาคารได้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

เข้าใจว่าต่อเติมอาคารได้ ... แต่สุดท้าย เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอน

ปัจจุบันการก่อสร้างดัดแปลงอาคารที่อยู่อาศัยมีให้เห็นอยู่เสมอ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดขั้นตอนก่อนที่จะมีการดำเนินการไว้ชัดเจนว่า จะต้องยื่นขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบทุกครั้ง และจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติมีอยู่จำนวนไม่น้อยที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร และเป็นผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กล่าวคือ มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าวระงับการกระทำ มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวและจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผย มีคำสั่งให้ผู้ครอบครองอาคารหรือถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือกรณีสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคาร ยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือ

เจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร
ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือ
บางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมาย
ใกล้ตัวฉบับนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจ
เกี่ยวกับการดำเนินการและการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เท่านั้น หาก
แต่คดีนี้ยังมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่
กล่าวอ้างว่า **“ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจของ
เจ้าพนักงานท้องถิ่น”** เนื่องจากมีเจ้าของอาคารบางรายได้กระทำ
ในลักษณะเดียวกัน แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งในลักษณะ
เดียวกัน อันเป็นการกล่าวอ้าง **“หลักความเสมอภาค”** ตาม
มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๕๐ หรือมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง
จากรัฐหรือจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าเจ้าของอาคารที่กระทำการฝ่าฝืน
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ สามารถอ้างการกระทำ
ผิดกฎหมายของบุคคลอื่น เพื่อมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจ
ปฏิบัติต่อตนเองในลักษณะที่แตกต่างออกไปได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าอาคารพาณิชย์ (ห้องแถว) เพื่อประกอบกิจการร้านขายอาหาร ได้ปรับปรุงและต่อเติมด้านหลังอาคารซึ่งเป็นพื้นที่ที่ข้อ ๓๔ วรรคสอง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้มีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร เพื่อใช้ติดต่อกันโดยไม่ให้มีส่วนใดของอาคารยื่นล้ำเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าว เว้นแต่การสร้างบันไดหนีไฟภายนอกอาคารที่ยื่นล้ำไม่เกิน ๑.๔๐ เมตร และพื้นที่ดังกล่าวจะก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใดหรือจัดให้เป็นบ่อน้ำ สระว่ายน้ำ ที่พักรมูลฝอย หรือที่พักรวมมูลฝอยไม่ได้

ต่อมา มีชาวบ้านร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) จึงได้ตรวจสอบและพบว่าผู้ฟ้องคดีต่อเติมอาคารในพื้นที่ว่างที่มีการเว้นไว้ด้านหลังอาคารติดแถวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงข้างต้นและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งรวม ๓ ฉบับ คือ คำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารส่วนที่ทำการต่อเติม (แบบ ค.๓) คำสั่งห้ามใช้อาคารส่วนที่ทำการต่อเติม (แบบ ค.๔) และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ทำการต่อเติม (แบบ ค.๗)

ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าสามารถจะทำการต่อเติมด้านหลังอาคารดังกล่าวได้ เนื่องจากอาคารข้างเคียงก็มีการต่อเติมในลักษณะเดียวกัน จึงอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้ง ๓ ฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพราะอาคารข้างเคียงก็มีการต่อเติมในลักษณะเดียวกัน แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งให้รื้อถอน และหากผู้ฟ้องคดีต้องรื้อถอนจะทำให้ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก

จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทั้ง ๓ ฉบับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ประเด็นที่น่าสนใจประเด็นแรก คือ ผู้ฟ้องคดีสามารถอ้างการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารของบุคคลอื่นเพื่อเป็นเหตุให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายควบคุมอาคารของบุคคลอื่นเพื่อเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ และการอ้างความเดือดร้อนเสียหายและเหตุผลส่วนตัวที่เกิดจากการกระทำอัน

ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ฟ้องคดีเองนั้น ไม่อาจใช้อ้างต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้

ดังนั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงสามารถสรุปหลัก “**ความเสมอภาค**” ได้ว่า ผู้ที่จะกล่าวอ้างเพื่อให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่านั้น และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลอื่นที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่ได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐหรือจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารส่วนที่ทำการต่อเติม ห้ามใช้อาคารส่วนที่ทำการต่อเติม และคำสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ทำการต่อเติม เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทำการต่อเติมบริเวณด้านหลังอาคารตึกแถวที่มีการเว้นไว้เป็นทางเป็นเหตุให้ด้านหลังอาคารมีที่ว่างน้อยกว่า ๓ เมตร จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนข้อ ๓๔ วรรคสองและวรรคห้า ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อการป้องกันและระงับอัคคีภัยเป็นสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามมาตรา ๕๐ และ

มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการกระทำและมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใด ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ก็มีอำนาจที่จะสั่งให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ทำการต่อเติมได้ภายใน ระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๓ ฉบับ จึง ขอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๖๗/๒๕๕๗)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับ เจ้าของอาคาร รวมถึงผู้ครอบครองอาคารในฐานะผู้เข้าด้วยว่า กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ ผู้ใดจะทำการก่อสร้าง ต่อเติม หรือดัดแปลงอาคาร จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายควบคุมอาคารกำหนด หากมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นก็มีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง ดัดแปลง ห้ามใช้อาคาร หรือรื้อถอนอาคารได้ตามที่กฎหมายกำหนด และผู้นั้นก็ไม่อาจ กล่าวอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากการกระทำ อันฝ่าฝืนกฎหมายของตนเองได้ และขณะเดียวกันคดีนี้ถือเป็น บรรทัดฐานที่ดีสำหรับฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ

ใช้อำนาจทางปกครองว่า จะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนการใช้อำนาจนั้นได้

เรื่องที่ ๑๓

“ค่าเสียโอกาส” ในการค้าขาย

เมื่อต้องออกจากที่ดินเพราะ “ถูกเวนคืน”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๔/๒๕๕๖

สาระสำคัญ

ผู้ถูกเวนคืนที่ดินพร้อมอาคารสิ่งปลูกสร้างไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มและขอให้กำหนดค่าทดแทนความเสียหายที่ต้องออกจากที่อยู่อาศัยและการประกอบกิจการค้าขาย เมื่อกรมทางหลวงชนบทซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ดำเนินการเวนคืนที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างได้กำหนดเงินค่าทดแทนโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ ราคาประเมินทุนทรัพย์ สภาพทำเลที่ตั้ง และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนในเรื่องของค่าวัสดุ ค่าเสื่อมราคา ค่ารื้อถอนและขนย้ายอาคารเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงถือว่าชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว สำหรับความเสียหายและค่าเสียโอกาสเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นกรณีกำหนดค่าทดแทนนอกเหนือจากค่าทดแทนให้กับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน การที่ผู้ถูกเวนคืนต้องออกไปอาศัยที่อื่นและต้องหยุดประกอบกิจการค้าขายถือว่าได้รับความเสียหาย จึงเห็นควรให้

ได้รับค่าเสียหายในส่วนนี้จนกว่าจะจัดการเรื่องสถานที่ประกอบอาชีพได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย นอกจากจะต้องพิจารณาจากหนังสืออุทธรณ์ของคู่กรณีที่ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยละเอียดและรอบคอบแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงเอกสารแนบท้ายอุทธรณ์ที่คู่กรณีได้ยื่นมาพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์ด้วย เพราะถือเป็นเอกสารสำคัญและเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งใด ๆ ในเรื่องที่อยู่ทธรณ์นั้นด้วย

๒. ผู้ถูกเวนคืนนอกจากจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายในที่ดินหรืออาคารสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แล้ว ความเสียหายที่เกิดจากการต้องเสียโอกาสหรือขาดรายได้ในการประกอบการค้าขายหรือประกอบอาชีพการงาน เนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนนั้นก็ถือเป็นความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

“ค่าเสียโอกาส” ในการค้าขาย เมื่อต้องออกจากที่ดินเพราะ “ถูกเวนคืน”

การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการอันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างใด ๆ ถือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินซึ่งเอกชนผู้ถูกเวนคืนต้องยอมถูกจำกัดสิทธิเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้น เพื่อเป็นการชดเชยจากการถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เหมาะสมและเป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ถูกเวนคืน

แต่หากเอกชนผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่หน่วยงานทางปกครองได้กำหนด มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้สิทธิแก่บุคคลดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือที่ให้มารับเงินค่าทดแทน และในกรณีที่ยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัย ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เป็นกรณีที่เอกชนผู้ถูกเวนคืนฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้หน่วยงานทางปกครองที่ดำเนินการเวนคืนที่ดินจ่ายค่าทดแทนในที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้าง ค่ารถถอน ค่าขนย้ายวัสดุ และค่าทดแทนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นธรรม รวมทั้งให้จ่ายค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากต้องเสียรายได้จากการประกอบกิจการค้าขายบนที่ดินแปลงดังกล่าว ซึ่งกรณีเช่นนี้เอกชนผู้ถูกเวนคืนจะสามารถเรียกร้องค่าทดแทนจากการเสียโอกาสในการประกอบกิจการค้าขาย เพราะต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนได้หรือไม่ และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาค่าทดแทนในกรณีเช่นนี้อย่างไร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารและที่ดินจำนวนสองแปลง ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองอยู่ใกล้โรงเรียน สถานที่ราชการ แหล่งชุมชน และมีสาธารณูปโภคครบครัน โดยผู้ฟ้องคดีได้ใช้อาคารดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการค้าขายยางพารา ซึ่งมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนโดยที่ดินแปลงแรกถูกเวนคืนบางส่วนและที่ดินแปลงที่สองถูกเวนคืนหมดทั้งแปลง

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ ได้พิจารณาค่าทดแทนที่ดินเป็นราคาตารางวาละ ๖,๐๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ร้อยละห้าสิบ และกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน

ส่วนที่เหลือของที่ดินแปลงแรก พร้อมทั้งค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างอาคารและค่าทดแทนอื่น ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าที่ดินทั้งสองแปลงถูกเวนคืนเกือบทั้งหมด และเหลือใช้ประโยชน์ได้จำกัด จึงให้เพิ่มค่าเสียหายร้อยละร้อย เป็นตารางวาละ ๑๒,๐๐๐ บาท

แต่ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลกำหนดค่าทดแทนที่ดินและอาคารเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งกำหนดค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่ต้องออกจากที่อยู่อาศัยและการประกอบการค้าขายด้วย

การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และการกำหนดค่าเสียหายเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ ที่ถูกเวนคืนชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้าง และค่าเสียหายเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงราคาที่ซื้อขายกันตามปกติ ราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ สภาพทำเล และที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนในเรื่องค่าเสียหายของวัสดุ ค่าเสื่อมราคา ค่ารัถถอน ค่าขนย้ายอาคารและสิ่งปลูกสร้าง อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดไว้แล้ว การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับการกำหนดค่าเสียหายที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ และจากการประกอบกิจการค้าขายนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้อุทธรณ์รายละเอียดในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากการอุทธรณ์โดยกรอกข้อความลงในที่ว่างตามแบบอุทธรณ์ อันอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในการฟ้องคดีตามที่มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออีกฉบับแนบไปพร้อมกับหนังสืออุทธรณ์โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สถานที่ดังกล่าวทำการค้าหาเลี้ยงครอบครัวและอยู่อาศัย ซึ่งค่าชดเชยที่ทางการจ่ายให้ไม่เป็นธรรมและได้รับความเดือดร้อนมาก ข้อความดังกล่าวจึงพอเข้าใจได้ว่าหมายความว่าความถึงค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งค่าเสียหายอื่น ๆ ที่ได้รับจากการเวนคืนไม่เป็นธรรม ดังนั้น หนังสือฉบับดังกล่าวจึงถือเป็นการอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในส่วนสิ่งปลูกสร้างและค่าเสียหายเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีขอเพิ่มเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ได้

ส่วนการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายและค่าเสียโอกาสเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น มาตรา ๒๑ วรรคห้า

แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายซึ่งได้รับความเสียหาย เนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้นมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีการกำหนดค่าทดแทนนอกเหนือจากค่าทดแทนให้กับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน เนื่องจากต้องออกไปอยู่อาศัยที่อื่นและประกอบการค้าขายในอสังหาริมทรัพย์อื่นแทน เมื่อผู้ฟ้องคดีประกอบการค้าขายพาราเม็รายได้เดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท โดยมีใบอนุญาตค้าขายและสำเนาแบบแสดงรายการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาปีภาษี ๒๕๔๕ และปีภาษี ๒๕๔๖ เป็นหลักฐาน การที่ผู้ฟ้องคดีต้องออกไปอาศัยอยู่ที่อื่นและต้องหยุดประกอบการค้าขาย ถือได้ว่าได้รับความเสียหายในการประกอบอาชีพเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นแล้ว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าเสียหายในส่วนนี้จนกว่าจะจัดการในเรื่องสถานที่ประกอบอาชีพได้ จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมทางหลวงชนบท) จ่ายค่าเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท

กระบวนการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย แต่ต้องกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากการขาดรายได้ในการประกอบการค้า

เนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๔/๒๕๕๖)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี ทำให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักว่าการพิจารณาอุทธรณ์ตามอำนาจหน้าที่นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาจากหนังสืออุทธรณ์โดยละเอียดและรอบคอบแล้ว เอกสารแนบท้ายอุทธรณ์ก็นับเป็นเอกสารสำคัญและถือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้และเข้าใจว่าสิทธิในการได้รับเงินค่าทดแทนนั้นนอกจากค่าทดแทนความเสียหายในที่ดินหรืออาคารสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเวนคืนแล้ว ความเสียหายที่เกิดจากการเสียโอกาสหรือขาดรายได้ในการประกอบการค้าขายหรือการงานเนื่องจากต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ไปอยู่อาศัยที่อื่นแทน ถือเป็นความเสียหายที่ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นสิทธิในทรัพย์สินที่ประชาชนผู้ถูกเวนคืนย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เรื่องที่ ๑๔

“ลาพักผ่อน” โดยไม่ได้รับอนุญาต ...

ขาดราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยื่นใบลาพักผ่อนโดยไม่รอ
ฟังผลการพิจารณาของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหาร
ส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ลาตามคำขอ ถือเป็นการ
ไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕
(ซึ่งใช้บังคับขณะนั้น) การที่ประธานกรรมการฯ ไม่อนุญาตให้ลา
พักผ่อนและเจ้าหน้าที่ได้โทรศัพท์แจ้งให้ทราบแล้ว แต่รองปลัด
องค์การบริหารส่วนตำบลกลับหยุดราชการตามที่ได้ยื่นใบลาไว้
จึงเป็นการขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่อยู่ใน
หลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งขึ้นตามที่กำหนดไว้ใน
กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนั้น การที่
ประธานกรรมการฯ มีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับรองปลัด
องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. แม้การลาพักผ่อนจะถือเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่มิได้
หมายความว่าผู้ลามีสิทธิจะลาเมื่อใดก็ได้หรือลาจำนวนกี่วันก็ได้
ตามใจชอบ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ

ดังนั้น ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการจึงกำหนดให้ผู้ลาต้องเสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชาและต้องรอให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณาและสั่งอนุญาตก่อน ข้าราชการดังกล่าวจะหยุดราชการไปทันทีไม่ได้ เพราะหากหยุดราชการไปก่อนโดยผู้มีอำนาจไม่อนุญาตให้ลา จะถือเป็นการขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและอาจไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ได้

๒. การอนุญาตให้ข้าราชการลาพักผ่อนถือเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลามีผลกระทบต่องานราชการหรือไม่ หากเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้ข้าราชการอยู่ปฏิบัติราชการและการอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการแล้วจะไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ แต่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องและชอบธรรม ไม่ใช่ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งหรือมีอคติ

**“ลาพักผ่อน” โดยไม่ได้รับอนุญาต ...
ขาดราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร !**

การลาพักผ่อนของพนักงานส่วนตำบลเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ ข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘ (ซึ่งนำมาใช้กับพนักงานส่วนท้องถิ่นโดยอนุโลม) กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิลาหยุดในปีหนึ่งได้ ๑๐ วันทำการ หากปีใดไม่ได้ลาหรือลาไม่ครบวันที่กำหนดมีสิทธิสะสมวันลาที่ยังไม่ได้ลารวมเข้ากับปีต่อ ๆ ไปได้ โดยข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาพักผ่อนให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาต เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้ และผู้มีอำนาจจะอนุญาตให้ลาครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้โดยมิให้เสียหายแก่ราชการ และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาพักผ่อนซึ่งหยุดราชการยังไม่ครบกำหนด ถ้ามีราชการจำเป็นเกิดขึ้น ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุญาตจะเรียกตัวมาปฏิบัติราชการก็ได้ (ปัจจุบันระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งการลาของพนักงานส่วนตำบลยังคงหลักเกณฑ์เช่นเดิม)

คดีที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการลาพักผ่อนของพนักงานส่วนตำบล

ซึ่งได้ยื่นใบลาพักผ่อนไว้แล้ว แต่ไม่รอฟังผลการพิจารณาจากผู้มีอำนาจว่าไม่อนุญาต

กรณีดังกล่าวมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

(๑) เมื่อการลาพักผ่อนเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ ผู้มีอำนาจจะสามารถใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนได้หรือไม่ ? อย่างไร ?

(๒) หากผู้มีอำนาจไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อน แต่ผู้อนุญาตได้ใช้สิทธิของตนตามที่ได้ออ้อนุญาต ถือว่าขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยื่นใบลาพักผ่อนมีกำหนด ๔ วันในช่วงวันหยุดเทศกาลสงกรานต์ คือ ตั้งแต่วันที่ ๙ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๔ (ในช่วงวันดังกล่าวมีวันหยุดต่อเนื่องหลายวัน ระหว่างวันที่ ๖ ถึงวันที่ ๘ เมษายน และวันที่ ๑๓ ถึงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๔ เป็นวันหยุดราชการ) โดยเสนอใบลาต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) ผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล โดยยื่นใบลาพักผ่อนในวันที่ ๕ เมษายน และปลายของวันนั้นผู้ฟ้องคดีขอกลับก่อนโดยไม่รอฟังผลการพิจารณา

ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนโดยให้เหตุผลว่า ในช่วงวันดังกล่าวปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเดินทางไปอบรมสัมมนานอกพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอยู่ปฏิบัติ

ราชการแทน ประกอบกับช่วงเวลานี้อยู่ระหว่างการถ่ายโอนงานจากส่วนภูมิภาคและส่วนกลางลงสู่ส่วนท้องถิ่น หากอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อน งานที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีอาจเกิดปัญหาและสร้างความยุ่งยากสับสนให้กับการบริหารงาน ประกอบกับในช่วงนั้นมีวันหยุดต่อเนื่องหลายวัน และองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดงานประเพณีสงกรานต์ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองประธานกรรมการดำเนินการแข่งขันกีฬา จึงจำเป็นต้องอยู่ช่วยงาน

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขาดราชการ ๔ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งขึ้นตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๗ (๔)

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยโต้แย้งว่าเป็นการลาพักผ่อนเพื่อไปเยี่ยมและกราบไหว้มารดาตามประเพณีสงกรานต์ และได้บอกกล่าวด้วยวาจาต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว อีกทั้งการลาพักผ่อนเป็นสิทธิของข้าราชการ กฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชาพิจารณาเฉพาะการอนุญาตให้ลาเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจปฏิเสธการลาพักผ่อน

จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนและให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนชอบด้วยระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้การลาพักผ่อนจะเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ แต่มีได้หมายความว่าผู้ลามีสิทธิที่จะลาพักผ่อนเมื่อใดก็ได้หรือลาจำนวนกี่วันตามที่มีสิทธิเหลืออยู่ได้ตามใจชอบ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการและผู้บังคับบัญชาไม่สามารถยับยั้งได้ ระเบียบฯ จึงกำหนดให้ผู้ลาต้องเสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชา และจะต้องอยู่รอให้ผู้มีอำนาจได้พิจารณา ก่อน จะหยุดราชการไปทันทีไม่ได้ เมื่อผู้มีอำนาจได้พิจารณาและสั่งอนุญาตแล้วจึงจะหยุดราชการได้

การลาพักผ่อนของข้าราชการจึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลาในช่วงเวลาดังกล่าวมีผลกระทบต่องานราชการหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นความจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้ผู้ลาอยู่ปฏิบัติราชการหรือถ้าอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทางราชการ จะพิจารณาสั่งไม่อนุญาตให้ลาก็ได้

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบลาพักผ่อนโดยไม่อยู่รอฟังผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตว่าอนุญาตให้ลาตามคำขอหรือไม่ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๒๖ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ที่บังคับใช้ขณะนั้น) และเมื่อหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้โทรศัพท์แจ้งให้สามีของผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีควรจะกลับมาปฏิบัติราชการ แต่กลับหยุดราชการตามที่

ไต่ยื่นใบลาไว้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาพักผ่อนในช่วงวันดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งโดยมีเหตุผลและคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ ไม่ปรากฏว่าได้กระทำไปโดยมีอคติโกรธเคืองหรือกลั่นแกล้งแต่อย่างใด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีหยุดราชการตามที่ได้ยื่นใบลาไว้จึงเป็นการขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับข้าราชการเกี่ยวกับการลาพักผ่อน กล่าวคือ

(๑) แม้การลาพักผ่อนจะถือเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะลาพักผ่อนได้ แต่มีได้หมายความว่าสิทธิที่จะลาพักผ่อนเมื่อใดก็ได้หรือลาจำนวนกี่วันตามที่มีสิทธิเหลืออยู่ได้ตามใจชอบโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ และข้าราชการที่ประสงค์จะลาพักผ่อนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการลาอย่างเคร่งครัด โดยต้องรับทราบผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนที่จะหยุดราชการ เพราะหากหยุดราชการโดยผู้มีอำนาจไม่อนุญาตให้ลาอาจเข้าข่ายเป็นการขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และอาจไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎหมายได้

(๒) การอนุญาตให้ข้าราชการลาพักผ่อนถือเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาว่าการลาจะมีผลกระทบต่องานราชการ

หรือไม่ ถ้าหากเห็นว่ามีควมจำเป็นหรือเร่งด่วนที่จะต้องให้อยู่
 ปฏิบัติราชการและการอนุญาตให้ลาอาจเกิดความเสียหายต่อทาง
 ราชการ จะไม่อนุญาตให้ลาก็ได้ แต่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจ
 อย่างถูกต้องและชอบธรรม ไม่ใช่อำนาจในลักษณะกลั่นแกล้งหรือมี
 อคติ กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเพื่อให้การใช้อำนาจบรรลุ
 ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และใช้อำนาจเท่าที่
 จำเป็นโดยกระทบกระเทือนต่อสิทธิของข้าราชการผู้ขออนุญาต
 น้อยที่สุด นอกจากนี้ ผลของการใช้อำนาจจะต้องได้สัดส่วนกัน
 ระหว่างประโยชน์ของทางราชการ (ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ)
 กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน โดยประโยชน์สาธารณะ
 จะต้องมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับ
 ข้าราชการผู้ขอใช้สิทธินั้น ซึ่งคดีนี้ถือเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับ
 หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจในอันที่จะใช้
 ดุลพินิจเกี่ยวกับการอนุญาตให้ลาพักผ่อนตามระเบียบของ
 ทางราชการ

เรื่องที่ ๑๕

การใช้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ...

เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๐/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

ผู้ประกอบการขนส่งและขนถ่ายถ่านหินยื่นคำขอออกใบอนุญาตประกอบการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยก่อนออกใบอนุญาตนายกเทศมนตรีได้ตรวจสอบและให้บริษัทในเครือของผู้ประกอบการปรับปรุงแก้ไขสภาพแวดล้อมของสถานที่เพื่อไม่ให้เกิดมลพิษทางอากาศและเสียงรบกวน แต่บริษัทในเครือมิได้ดำเนินการ ทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชนและอาจทำให้มีเศษถ่านหินหล่นสู่แม่น้ำ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่ใกล้เคียง นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงกำหนดมาตรการที่จำเป็นด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้ประกอบการปฏิบัติก่อนออกใบอนุญาต เมื่อผู้ประกอบการยังมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วน และการออกใบอนุญาตเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน การที่นายกเทศมนตรีไม่ออกใบอนุญาตให้จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ประกอบการดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เอกชนผู้ขออนุญาตหรือขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีพของประชาชนหรือที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนมีหน้าที่สำคัญที่นอกจากจะต้องปฏิบัติการหรือดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายซึ่งให้สิทธิในการยื่นคำขอกำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมาตรการอย่างใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นการคุ้มครองหรือป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้น ๆ ให้ถูกต้องและครบถ้วน หากมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือมาตรการดังกล่าวแล้ว เอกชนผู้ยื่นคำขอย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนและเรียกร้องค่าเสียหายจากกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

การใช้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่น ... เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของประชาชน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่บุคคลในการดำรงชีพออย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ซึ่งถือเป็นสิทธิส่วนหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกายที่มีได้ถูกจำกัดเฉพาะการมีชีวิตอยู่เยี่ยงสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เท่านั้น แต่บุคคลย่อมมีสิทธิในการดำรงชีพออย่างปกติสุขด้วย และเพื่อให้ประชาชนซึ่งหมายรวมถึงชุมชนด้วยนั้นได้อยู่ในสภาวะความเป็นอยู่ที่ดีอย่างปกติสุขและมีความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๕๔ จึงกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปและเงื่อนไขเฉพาะสำหรับผู้ดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพได้ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพและสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการดำรงชีพออย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย

โดยการไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมีคำสั่งให้หยุดดำเนินการชั่วคราวและสั่งปิดกิจการ

คดีนี้จึงไม่เพียงแต่จะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะคุ้มครองดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนให้ดำรงชีพอย่างปกติสุขในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับผู้ประกอบกิจการที่เข้าข่ายเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หรือตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งยังเป็นข้อควรระมัดระวังสำหรับประชาชนทั่วไปที่จะต้องช่วยกันปกป้อง สอดส่อง และดูแลสภาพแวดล้อมให้อยู่ในสภาพที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งหากการกระทำใด ๆ ก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนหรือเสียหายขึ้น ผู้ได้รับผลกระทบย่อมถือเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งระงับการดำเนินการดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖/๒๕๕๕)

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนส่งและขนถ่าย ถ่านหินร่วมกับบริษัท ว. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภท สะสมแร่มานานหลายปีและได้รับการต่อใบอนุญาตมาโดยตลอด แต่การประกอบกิจการของบริษัท ว. ได้สร้างความเดือดร้อน

รำคาญให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง และมีผู้ร้องเรียนว่า ได้รับความเดือดร้อนจากมลพิษทางอากาศและเสียงรบกวนจากการขนถ่ายสินค้า

ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และขอให้บริษัท ว. ปรับปรุงแก้ไข แต่เมื่อบริษัท ว. ไม่ดำเนินการแก้ไข จึงมีคำสั่งให้บริษัท ว. หยุดดำเนินกิจการชั่วคราวและสั่งปิดกิจการในที่สุด และไม่ต่อไปอนุญาตในการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพให้กับบริษัท ว.

ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพเพื่อดำเนินกิจการขนถ่ายสินค้าประเภทถ่านหินและแร่ที่บริเวณท่าเทียบเรือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบสภาพด้านสุขลักษณะของสถานที่กลับพบว่าการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีอาจก่อให้เกิดมลพิษทั้งทางเสียงหรือความสั่นสะเทือน มลพิษทางอากาศ มลพิษทางน้ำ และของเสียอันตราย จึงได้กำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมรวม ๗ ข้อ ให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนดำเนินการอนุญาต เพื่อป้องกันอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับ

ความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี ออกใบอนุญาตประกอบกิจการและชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกมาตรการด้านการจัดการ สิ่งแวดล้อมให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนดำเนินการอนุญาตหรือไม่ ? และการไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามกฎหมายหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผลการ ตรวจสอบสถานประกอบการของบริษัท ว. ซึ่งเป็นสถานที่เดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีขอออกใบอนุญาตที่ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่จังหวัดได้แต่งตั้งขึ้นว่า บริษัท ว. ยังไม่ได้ติดตั้งสเปรย์น้ำด้านหน้าและด้านข้างแนวกำแพงรั้ว ทำให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองจากกองถ่านหินลิกไนต์เก่าที่แห้งและร่วงหล่นบนพื้นลานดินจำนวนมาก ซึ่งเมื่อมีรถบรรทุกวิ่งเข้าออกก็จะพัดถ่านหินที่ตกค้างบนพื้นจนละเอียด และเมื่อมีลมพัดทำให้ฝุ่นละอองปลิวสูงขึ้น รวมถึงการตักถ่านหินจากเรือมากองไว้บนท่าจำนวนมาก และใส่รถบรรทุกโดยตรง ประกอบกับในการทดลองระบบปิดยังพบว่าการทำงานของเครื่องจักรและสายพานลำเลียงที่อยู่ในอาคาร ไม่มีผนังกัน ทำให้เกิดเสียงดังในเวลากลางคืนอันก่อให้เกิดเหตุรำคาญได้ และกระบวนการขนถ่ายยังมีฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย สเปรย์น้ำเพื่อตักฝุ่นละอองจากการขนถ่ายถ่านหินที่ทำในลักษณะฝอยละอองกระจายก็มีประสิทธิภาพน้อยกว่าลักษณะน้ำพุ และตำแหน่งควรอยู่สูงกว่ากระบวนการขนถ่าย อีกทั้งบ่อน้ำบาดน้ำเสีย

ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ให้ข้อเท็จจริงว่าปัญหาการร้องเรียนและคัดค้านการออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดียืดเยื้อมาเป็นเวลานาน และจากรูปถ่ายปรากฏว่าสภาพพื้นที่ของสถานประกอบการมีฝุ่นละอองจากถ่านหินตกหล่นอยู่บนถนนและในสถานประกอบการ และแม้จะมีการฉีดน้ำทำความสะอาดก็ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง ทำให้เมื่อมีกระแสลมพัดจึงก่อให้เกิดการฟุ้งกระจายของฝุ่นไปสู่ชุมชนใกล้เคียง และการขนถ่ายถ่านหินของผู้ฟ้องคดีใช้วิธีการใช้สายพานลำเลียงและใช้รถแบคโฮตักถ่านหินจากเรือบรรทุกใส่รถบรรทุก ซึ่งมีแผงกันฝุ่นละอองเพียงหนึ่งด้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการขนถ่ายถ่านหินส่วนหนึ่งในที่โล่งแจ้ง ทำให้เกิดฝุ่นละอองฟุ้งกระจายไปสู่ชุมชน และอาจทำให้มีเศษถ่านหินหล่นสู่แม่น้ำได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงจนถึงขนาดเป็นเหตุให้ต้องเสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอันก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติก่อนออกใบอนุญาตจึงเป็นการใช้อำนาจกำหนดมาตรการที่จำเป็น และเมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนและการออกใบอนุญาตอาจเป็นเหตุกระทบกระเทือนถึงสุขภาพอนามัยของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๐/๒๕๕๗)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการว่า เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการดำรงชีพอย่างปกติสุขในสภาวะแวดล้อมที่ดีและมีความปลอดภัยในชีวิตและสุขภาพ ซึ่งการใช้อำนาจในการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังเป็นอนุหาประโยชน์ที่ดีให้แก่เอกชนผู้ขออนุญาตหรือขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีพของประชาชนทั่วไปว่า การที่เจ้าหน้าที่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการอย่างใด ๆ ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามดังเช่นในคดีนี้ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของคนในชุมชนนั้น ผู้ประกอบกิจการย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด การดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน นอกจากจะยังถือไม่ได้ว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นแล้ว เอกชนผู้ประกอบกิจการย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนและเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้

เรื่องที่ ๑๖

**กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ... เหตุเพราะไม่รายงาน ?**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๘/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

ผู้อำนวยการสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงอาจารย์ใหญ่กรณีทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน โดยระหว่างสอบสวนพบว่ามีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียนด้วย แม้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะได้แจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในกรณีทุจริตนมโรงเรียนแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้การสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลายเป็นชอบด้วยกฎหมายได้ การมีคำสั่งลงโทษไล่อาจารย์ใหญ่ออกจากราชการในกรณีทุจริตนมโรงเรียนจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในกรณีทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันที่มีการออกคำสั่งแต่งตั้งโดยถูกต้อง เมื่ออาจารย์ใหญ่อยอมรับว่าเป็นผู้เบิกถอนและเก็บรักษาเงินไว้กับตัวโดยตลอด พฤติการณ์จึงถือเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้จากเงินโครงการอาหารกลางวัน

เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์อันมิควรได้ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คำสั่งไล่ออกจากราชการกรณีทุจริตเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการสอบสวนวินัยตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งปัจจุบันเป็นไปตามข้อ ๔๙ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงตรวจสอบพบการกระทำความผิดที่เป็นข้อกล่าวหาใหม่ ประธานกรรมการสอบสวนจะต้องรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามข้อกล่าวหาใหม่ อันถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญซึ่งหากไม่มีการปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวแล้วย่อมมีผลทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายในข้อกล่าวหา นั้น และส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้มีผลทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยตามข้อกล่าวหาอื่นซึ่งดำเนินการมาโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้วต้องเสียไปแต่อย่างใด

กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ... เหตุเพราะไม่รายงาน ?

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่มีมูลกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาโดยข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวกำหนดว่า กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ากรณีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเร็ว ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเป็นผู้ทำการสอบสวน หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการยกเลิกกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และใช้กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่ยังคงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวเช่นเดิม

คดีปกครองที่นำมาเล่าเป็นอุทาหรณ์ฉบับนี้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงพบการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงอีกข้อกล่าวหาหนึ่ง แต่ประธานกรรมการ

ไม่ได้รายงานผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา แต่ต่อมาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการในความผิดตามข้อกล่าวหาที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและข้อกล่าวหาที่พบใหม่ กรณีดังกล่าวถือว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ดังนั้น แม้คดีจะเกิดขึ้นขณะที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณามีผลใช้บังคับอยู่ ก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันซึ่งใช้บังคับตามข้อ ๔๙ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีเป็นกรรมการผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินและเก็บรักษาเงินของโรงเรียนมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน ต่อมา ระหว่างการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนฯ พบว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน จึงแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมให้ชี้แจงข้อกล่าวหา หลังจากนั้น จึงมีมติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยเบิกถอนเงินออกจากบัญชีโครงการอาหารกลางวันและบัญชีโครงการอาหารเสริม

(นม) เกินความจำเป็นและมากกว่าที่ต้องจ่ายจริง ผู้มีอำนาจจึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ ก.ค.ศ. ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ ขั้นตอนกระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ไม่ปรากฏว่าประธานกรรมการสอบสวนได้แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา คณะกรรมการสอบสวนฯ จึงยังไม่มีอำนาจในการสอบสวนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากยังไม่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในเรื่องดังกล่าว แม้ว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะได้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดีและเปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าว ก็ไม่ทำให้การสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลายเป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้บังคับบัญชารับฟังการสอบสวนจนกระทั่งมีมติแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการกรณีกระทำผิดวินัยอย่าง

ร้ายแรงในส่วนที่กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตในการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียนด้วย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายข้างต้นจะมีผลทำให้กระบวนการสอบสวนตามข้อกล่าวหากรณีเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ข้อกล่าวหากรณีทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียนเสียไป ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน ซึ่งเป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเรื่องดังกล่าวโดยถูกต้อง และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก่ข้อกล่าวหา จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบมูลเหตุแห่งข้อกล่าวหา และมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีในส่วนดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนและเป็นประธานกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่เบิกถอนเงินงบประมาณของโรงเรียนในการดำเนินการตามโครงการจัดทำอาหารกลางวันได้มีการจัดทำทะเบียนคุมเงินนอกงบประมาณไว้เป็นหลักฐาน ส่วนเงินงบประมาณในโครงการฝากไว้กับธนาคาร แต่ปรากฏว่าเงินนอกงบประมาณขาดหายไปจากบัญชี โดยโรงเรียนมิได้จัดทำโครงการอาหารกลางวันให้นักเรียนในช่วงดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิเสธข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่ให้การยอมรับว่าเป็นผู้เบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันจริงและเก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้กับตัวโดยตลอดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้จากเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์อันมิควรได้ อันเป็นความผิดวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะนำเงินมาคืนก็ไม่ใช่เหตุผลหย่อนโทษตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔

วันวาคม ๒๕๓๖ คำสั่งไล่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับมาตรา ๑๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๘/๒๕๕๗)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงว่า จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ ข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา หรือข้อ ๔๙ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงพบการกระทำความผิดที่เป็นข้อกล่าวหาใหม่ ประบวนการสอบสวนจะต้องรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามข้อกล่าวหาที่พบใหม่ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญ หากไม่ปฏิบัติย่อมมีผลทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายในข้อกล่าวหาที่พบใหม่ แต่ก็ได้มีผลทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยในข้อกล่าวหาอื่นที่ดำเนินการมาโดยชอบด้วยกฎหมายเสียไปแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังเป็นอนุหาหรับที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่

ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้จากเงิน
ของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ
และเมื่อมีการกระทำโดยทุจริตดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วถือว่าความผิด
สำเร็จ แม้จะนำเงินที่ทุจริตมาคืนก็ไม่ถือเป็นเหตุลดหย่อนโทษ
แต่อย่างใด

เรื่องที่ ๑๗
จับกุมโดยไม่มีเหตุตามกฎหมาย ...
ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๕/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมสืบทารวจเอก ส. โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการกระทำความผิด และสืบทารวจเอก ส. ไม่สามารถแสดงบัตรประจำตัวข้าราชการตำรวจ แต่แสดงบัตรประจำตัวข้าราชการในพระองค์แทน เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกนายยืนยันว่าเป็นนักเรียนพลตำรวจรุ่นเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมก็ยังคงไม่ตรวจสอบข้อมูลว่าเป็นความจริงหรือไม่ จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมได้รับโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังสืบทารวจเอก ส. จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษปลดออกจากราชการได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจำต้องตระหนักและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและระมัดระวังเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องและ

ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยต้องศึกษา
กฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่
ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้และชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประมวล
กฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
เนื่องจากการใช้อำนาจในการตรวจค้น จับกุม และคุมขังบุคคลใด ๆ
ถือเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ
ของบุคคลนั้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องไม่
ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไปในทางที่เป็นการลิดรอน
สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินกว่าความจำเป็น เพราะหาก
ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดโดยปราศจากมูลเหตุอันจะ
อ้างได้ตามกฎหมายแล้ว นอกจากจะมีความผิดและต้องรับโทษ
ทางอาญาแล้ว อาจต้องถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้น
ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้

**จับกุมโดยไม่มีเหตุตามกฎหมาย ...
ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้มีการบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของแต่ละบุคคลอันเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น การที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้นั้น จะต้องมิกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ากระทำได้ และต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

การจับกุมถือเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลและเป็นเรื่องที่สำคัญ จึงได้มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาลักษณะ ๕ หมวด ๑ จับ ชั่ง จำคุก โดยเป็นการกำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจับกุมบุคคลไว้ในมาตรา ๗๘ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มี

หมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่ (๑) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า (๒) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิด (๓) เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับได้ หรือ (๔) เป็นการจับบุคคลที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราว ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการจับกุมบุคคลใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาล และเป็นกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ นั้น แม้ในทางอาญาจะไม่ส่งผลทำให้กระบวนการสอบสวนผู้ที่ถูกจับกุมนั้นเสียไป แต่การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมบุคคลโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำการจับกุมต้องถูกลงโทษทางวินัยหรือไม่ ?

คดีที่ยกมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาป้องกันปราบปราม ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีจับกุมสิบตำรวจเอก ส. ในยามวิกาลที่ร้านอาหารโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาล จนถูกดำเนินคดีอาญาและศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำคุกโดยรอการลงโทษไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย

และระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ
อย่างร้ายแรง และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
อย่างร้ายแรง เห็นควรปลดออกจากราชการ และอนุกรรมการ
คณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย
ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ)
มีมติตามความเห็นดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงโทษ
ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และอนุกรรมการคณะกรรมการ
ข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒ มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาล
ปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการชอบด้วย
กฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเป็น
ข้าราชการตำรวจต้องตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
ของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ตลอดจน
ต้องทราบถึงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญาเกี่ยวกับเหตุที่สามารถจับบุคคลโดยไม่มีหมายจับ
หรือคำสั่งของศาลตามมาตรา ๗๘ (๑) - (๔) ได้เป็นอย่างดี เมื่อ
ข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะจับกุมสืบตำรวจเอก ส.
ก็ไม่ปรากฏว่าสืบตำรวจเอก ส. ได้กระทำความผิดมาหรือ
กำลังจะกระทำความผิด จนกระทั่งได้พูดคุยกับสืบตำรวจเอก ส.

และรับแจ้งว่าเป็นตำรวจและเป็นคนขับรถนำขบวนเสด็จ ผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อจึงขออุทธรณ์ประจำตัวข้าราชการตำรวจ แต่สืบตำรวจเอก ส. แจ้งว่าบัตรดังกล่าวสูญหายและได้แสดงบัตรประจำตัวข้าราชการในพระองค์ซึ่งมีรูปแต่งชุดปกติขาวแทน แต่ผู้ฟ้องคดียังคงไม่เชื่อและคิดว่าเป็นบัตรปลอม

เห็นได้ว่าสืบตำรวจเอก ส. ไม่ขัดขืนในการที่ผู้ฟ้องคดีขออุทธรณ์ข้าราชการ และเมื่อไม่สามารถแสดงบัตรประจำตัวข้าราชการตำรวจได้ สืบตำรวจเอก ส. ก็ชี้แจงเหตุผลและแสดงบัตรประจำตัวข้าราชการในพระองค์แทน พฤติกรรมโดยรวมจึงไม่มีเหตุที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อว่าสืบตำรวจเอก ส. เป็นตำรวจ และด้วยวิสัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่มาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว แม้จะเป็นยามวิกาล แต่ก่อนที่จะจับกุมก็ควรตรวจสอบข้อมูลของสืบตำรวจเอก ส. ตลอดจนความถูกต้องของบัตรดังกล่าวก่อนได้ เนื่องจากหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดมีหน้าที่ปฏิบัติงานตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง จึงมีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่หมุนเวียนปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลา อีกทั้งหลังจากจับกุมและนำส่งสถานีตำรวจแล้ว สืบเวรได้แจ้งว่าสืบตำรวจเอก ส. เป็นนักเรียนพลตำรวจรุ่นเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดียังคงไม่ตรวจสอบข้อมูลว่าเป็นความจริงหรือไม่ กลับทำบันทึกการจับกุมในข้อหาปลอมแปลงเอกสารของทางราชการและแอบอ้างบุคคลชั้นสูงโดยผิดกฎหมาย

การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ โทษตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดให้จำคุกโดยรอลงอาญา ไว้ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อ ให้เกิดความเสียหายแก่สืบทารวจเอก ส. และฐานหน่วงเหนี่ยว กักขัง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติ ชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบมาตรา ๕ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจาก ราชการได้ตามมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับกับข้าราชการ ตำรวจโดยอนุโลม

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษา ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๕/๒๕๕๗)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปว่า จะต้องศึกษา

และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนดและให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแล้ว ยิ่งจำต้องตระหนักและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมีสติรอบคอบและระมัดระวังเพื่อให้การนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยต้องศึกษาระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานให้เข้าใจอย่างถ่องแท้และชัดเจน เนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตรวจค้น จับกุม และคุมขังบุคคลใด ๆ นั้นถือเป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิในชีวิต ร่างกาย ตลอดจนเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องไม่ใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ไปในทางที่อาจจะลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินกว่าความจำเป็น เพราะหากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดโดยปราศจากมูลเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว นอกจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจะมีความผิดและต้องรับโทษในทางอาญาแล้ว เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวอาจต้องถูกลงโทษทางวินัยถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้

เรื่องที่ ๑๘

เจ้าหน้าที่นำเงินราชการพักในบัญชีส่วนตัว ...

ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้รับผิดชอบงานกองทุนของมหาวิทยาลัย โดยมีหน้าที่เบิกเงินจากบัญชีเงินฝากกองทุนเพื่อนำส่งนักวิจัย การที่เบิกเงินจากกองทุนไปแล้วไม่นำส่งให้นักวิจัย และไม่ได้พยายามติดตามหรือสอบถามเลขที่บัญชีเพื่อจะรับนำเงินเข้าบัญชีของนักวิจัย แต่กลับนำเงินเข้าบัญชีตนเองและนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวโดยที่ระเบียบของมหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่เก็บรักษาเงินนำเงินเข้าบัญชีส่วนตัว การกระทำดังกล่าวจึงนอกเหนือจากที่ระเบียบและกฎหมายกำหนดไว้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่นักวิจัยและแก่ทางราชการ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ คำสั่งของอธิการบดีมหาวิทยาลัยที่ลงโทษไล่เจ้าหน้าที่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการด้านการเงินและการบัญชี ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นภารกิจประจำหรือเป็นงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษเป็นครั้งคราวก็ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การเก็บรักษาเงินของทางราชการไว้ในบัญชีเงินฝากส่วนตัวโดยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ให้กระทำได้ ย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีโทษทางวินัยถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้

**เจ้าหน้าที่นำเงินราชการพักในบัญชีส่วนตัว ...
ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !**

“การทุจริตคอร์รัปชัน” เป็นปัญหาสำคัญที่สังคมให้ความสนใจเป็นพิเศษในยุคปัจจุบัน แม้ทุกภาคส่วนจะให้ความร่วมมือกันแก้ไขตลอดมา แต่เนื่องจากพฤติกรรมในทางทุจริตคอร์รัปชันสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ ทั้งมีความแยบยลและสลับซับซ้อน ทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมียู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการถือว่าเป็นภัยร้ายแรงของสังคมที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ หลายภาคส่วนจึงได้แสวงหามาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามที่เข้มงวด เช่น การลงโทษทางวินัย

ดังเช่นคดีจากศาลปกครองฉบับนี้ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แห่งหนึ่งที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ โดยอาศัยโอกาสที่ตนได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินกองทุนของมหาวิทยาลัยให้กับนักวิจัยเพื่อใช้จ่ายในโครงการวิจัย แล้วนำเงินของราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวด้วยวิธีการฝากเงินดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคารตนเอง แต่ต่อมาเมื่อได้รับการทวงถามจึงได้นำไปจ่ายให้กับนักวิจัย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการการเงินและการบัญชี ระดับ ๖ ในสำนักวิจัยและพัฒนาของ

มหาวิทยาลัย ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เบิกเงินจากบัญชีเงินฝากกองทุนมหาวิทยาลัยจากธนาคารจำนวน ๒๓๖,๙๗๖ บาท เพื่อจ่ายให้กับนักวิจัยสองราย คือ ดร. ส. จำนวน ๑๓๖,๙๗๖ บาท และรองศาสตราจารย์ ภ. จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อใช้จ่ายตามโครงการวิจัยของมหาวิทยาลัย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) อนุมัติให้จ่ายเงินและผู้ฟ้องคดีเบิกเงินไปแล้ว ได้โอนเงินให้ ดร. ส. แต่รายรองศาสตราจารย์ ภ. ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โอนเงินให้ทันที กลับนำเงินที่เหลือไปฝากเข้าบัญชีธนาคารส่วนตัว จนล่วงเลยถึง ๕๖ วัน จึงโอนเงินให้รองศาสตราจารย์ ภ. เมื่อถูกทวงถาม

ต่อมา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไล่ออกจากราชการ กรณีผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นการความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) มีมติยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าหน่วยงานจัดตั้งใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง บุคลากรทางด้าน

การเงินก็มีผู้ฟ้องคดีคนเดียวทั้งที่มีงานประจำต้องรับผิดชอบมาก ระบบการประสานงานของผู้เกี่ยวข้องจึงล่าช้าและไม่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ทราบเลขบัญชีของรองศาสตราจารย์ ภ. ทำให้ไม่อาจโอนเงินให้ทันทีและต้องนำเงินไปฝากเข้าบัญชีธนาคารส่วนตัวเอาไว้ก่อน ตนจึงไม่มีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามที่ ถูกกล่าวหา

การนำเงินของทางราชการไปฝากเข้าบัญชีเงินฝากส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ส่งเงินให้นักวิจัยทันทีที่ได้รับหรือในเวลาที่เหมาะสมจะเป็น “การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” ตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการงานกองทุนมหาวิทยาลัย โดยเป็นผู้เบิกเงินจากบัญชีเงินฝากกองทุนเพื่อนำส่งนักวิจัย จึงถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าว อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีโดยตรง

การที่ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินจากกองทุนไปแล้วและจ่ายเงินให้ ดร. ส. โดยวิธีนำเข้าบัญชีเงินฝากของ ดร. ส. แต่ไม่จ่ายให้รองศาสตราจารย์ ภ. กลับนำเข้าบัญชีเงินฝากส่วนตัวในวันเดียวกัน โดยระเบียบของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยกองทุน มอ. เพื่อวิจัยและพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๓๒ และระเบียบมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เก็บรักษาเงินนำเงินเข้าบัญชีส่วนตัวได้

จึงถือว่าการนำเงินราชการฝากเข้าพักไว้ในบัญชีส่วนตัวเป็นการ
ดำเนินการนอกเหนือจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนด

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความพยายามติดตามหรือสอบถาม
เลขที่บัญชีของรองศาสตราจารย์ ภ. เพื่อจะริบนำเงินเข้าบัญชี
ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะต้องติดต่อประสานงานขอข้อมูลโดยเฉพาะ
เลขที่บัญชีของผู้ขออนุมัติเงินก่อนจะดำเนินการเบิกเงินยืม
เพื่อจัดส่งให้นักวิจัยแต่ละราย และหากยังไม่ทราบเลขที่บัญชี
ของรองศาสตราจารย์ ภ. จะต้องเก็บรักษาเงินที่ไม่อาจจ่ายได้
โดยวิธีนำเงินฝากเข้าบัญชีกองทุนไว้ก่อนเพื่อรอสอบถามเลขที่
บัญชีเงินฝากให้ทราบแน่ชัด หรืออาจใช้วิธีซื้อตั๋วแลกเงินหรือ
เช็คเชียร์เช็คของธนาคารส่งจ่ายในนามรองศาสตราจารย์ ภ. แล้ว
จัดส่งไปยังสถานที่ทำงานหรือโทรศัพท์ติดต่อสอบถามเลขที่บัญชี
จากรองศาสตราจารย์ ภ. ตามหมายเลขโทรศัพท์ที่ระบุไว้ในคำขอ
อนุมัติยืมเงินได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการโดยวิธีการใด ๆ
แต่กลับนำเงินเข้าบัญชีส่วนตัวและนำไปใช้ประโยชน์นานถึง
๕๖ วัน จนกระทั่งถูกทวงถามจึงได้นำเงินเข้าบัญชีให้แก่รอง
ศาสตราจารย์ ภ. ในวันเดียวกับที่ถูกทวงถาม ย่อมแสดงให้เห็นถึง
เจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี ทั้งงานเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี
ของกองทุนเป็นงานส่วนพิเศษที่มีได้มีปริมาณงานที่มากจนเกิน
ภาระที่ผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติให้แล้วเสร็จเรียบร้อยได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดี
จบการศึกษาเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและดำรงตำแหน่งนักวิชาการ
การเงินและบัญชี ระดับ ๖ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการเงินและ

บัญญัติ ย่อมต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการเบิกจ่ายเงินในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี

พฤติการณ์การนำเงินเข้าฝากในบัญชีส่วนตัวและนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวในช่วงเวลาดังกล่าวหลายครั้ง ทำให้รองศาสตราจารย์ ภ. ไม่ได้รับเงินไปใช้ในโครงการวิจัย ทำให้เกิดความเสียหายแก่รองศาสตราจารย์ ภ. และทางราชการ จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗

ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการการเงินและการบัญชีด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งว่า ไม่ว่าหน้าที่ที่ปฏิบัติในราชการจะเป็นภารกิจประจำหรือเป็นงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษเป็นคราว ๆ ไปก็ตาม ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการอย่างเคร่งครัด การเก็บรักษาเงินราชการไว้ในบัญชีเงินฝากส่วนตัวโดยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ให้กระทำได้ ย่อมเป็น

การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ ทั้งไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินได้ตามที่ได้รับอนุมัติ เนื่องจากยังมีแนวทางการดำเนินการอื่น ๆ เช่น การนำเงินฝากกลับคืนไว้ในบัญชีราชการหรืออาจซื้อตั๋วแลกเงินหรือแคชเชียร์เช็คธนาคาร ฯลฯ การนำเงินเข้าบัญชีส่วนตัวจึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

เรื่องที่ ๑๙

ความประพาศเสื่อมเสีย ... เพราะมีพฤติกรรม
“แอบรัก” ... !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๕/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกรณีที่มีการกล่าวหาว่าครูหญิงได้อยู่กินร่วมกันฉันสามีภริยาอย่างเปิดเผยกับครูชายในโรงเรียนเดียวกัน ขึ้นอยู่กับการรับฟังและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดว่ามีกรอยู่อาศัยในบ้านร่วมกัน เนื่องจากการเป็นชู้ย้อมเป็นความลับเฉพาะชายหญิงคู่นั้น ดังนั้น เมื่อปรากฏตามคำให้การของพยานที่พบเห็น ว่าครูชายมาหาครูหญิงที่บ้านทั้งในช่วงเวลาพักเที่ยงและหลังเลิกงาน และครูทั้งสองคนเคยถูกลงโทษทางวินัยกรณีมีความสนิทสนมแสดงออกจนทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่ามีความสัมพันธ์เกินกว่าเพื่อนมาก่อน แต่ก็ยังไม่เลิกลงเกี่ยวกับ พฤติการณ์จึงเชื่อได้ว่าครูทั้งสองคนมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวจริง เมื่อข้าราชการครูซึ่งมีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้และอบรมลูกศิษย์ให้เป็นคนดี แต่กลับประพฤติตนไม่เหมาะสมทั้งที่เคยถูกลงโทษมาแล้ว จึงถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การมีคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการจึงเป็น การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นั้น มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยแสวงหาพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณี หรือพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง และมี หน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างรอบคอบ และรอบด้าน เพื่อชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานดังกล่าวว่าควรแก่การ รับฟังหรือเชื่อถือได้หรือไม่ เพียงใด หากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการ เช่นว่านั้นแล้วย่อมส่งผลทำให้การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. ข้าราชการไม่ว่าประเภทใดต้องดำรงตนมิให้เป็นທີ່เสื่อมเสีย แก่เกียรติศักดิ์และตำแหน่งของตน รวมทั้งต้องไม่มีพฤติกรรม ในลักษณะที่เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงดังเช่นการมีความ สัมพันธ์ฉันสามีภริยาหรือฉันชู้สาวกับชายอื่นหรือหญิงอื่นที่มีใช้ ภริยาหรือสามีของตนนั้น ก็ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีหนึ่งที่อาจถูกลงโทษถึง ขึ้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้

**ความประพฤติดีเสื่อมเสีย ... เพราะมีพฤติกรรม
“แอบรัก” ... !**

ในชั้นดำเนินการพิจารณาทางปกครองนั้น การรับฟังและการชี้แจงนำพยานหลักฐานเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง อันเนื่องมาจากกฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณี หากเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงแล้ว รวมถึงการแสวงหาพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ก่อนการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องทางปกครองมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณีอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี ในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการ ไม่จำเป็นต้องปรากฏชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัยเหมือนกับการลงโทษในทางอาญา เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติตนตามระเบียบวินัยหรือเพื่อเป็นการป้องปรามมิให้ข้าราชการประพฤติตนฝ่าฝืนต่อระเบียบวินัยของทางราชการ ซึ่งมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีในทางอาญาที่มีเจตนารมณ์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด อันส่งผลทำให้ระดับมาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัยมีความแตกต่างกัน

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐานก่อนที่ผู้มีอำนาจจะใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการที่ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับชายอื่นที่มีใช้ชายที่เป็นคู่สมรสของตนทำให้เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการครูถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากกริยาของนาย ร. ร้องเรียนกล่าวหาว่านาย ร. กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นครูโรงเรียนเดียวกันได้อยู่กินร่วมกันฉันสามีภริยาอย่างเปิดเผยและไม่อุปการะเลี้ยงดูบุตร เป็นเหตุให้ครอบครัวได้รับความเดือดร้อน โดยผลการสอบสวนของคณะกรรมการเห็นว่าทั้งคู่มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวตามข้อร้องเรียนจริง

ผู้มีอำนาจจึงมีคำสั่งลงโทษปลดนาย ร. ออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น

ในส่วนของผู้ฟ้องคดีนั้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานผลการดำเนินการทางวินัยต่อเลขาธิการ ก.ค. และต่อมา ก.ค. มีมติให้ มีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เป็นปลดออกจากราชการ โดยเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง สมควรได้รับการ

พิจารณาระดับเดียวกันกับนาย ร. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่ง
เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นปลดออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งเพิ่มโทษจึงได้อุทธรณ์
คำสั่งดังกล่าว หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกรัฏมนตรี) มีคำสั่ง
ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้
มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีและคำสั่ง
ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

**คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง
หรือไม่ ? และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจ
ในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยพิจารณาจากหลักฐาน
อย่างไร ? เพราะการประพฤติด้อย่างร้ายแรงเนื่องจาก
มีความสัมพันธ์ฉันสามีภริยากับชายหรือหญิงอื่นที่มีใช้
ภริยาหรือสามีของตนนั้น ต่างฝ่ายต่างก็ยอมอ้างพยาน
หลักฐานของตนเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน**

ซึ่งคดีนี้ภริยาของนาย ร. (ผู้กล่าวหา) อ้างพยานซึ่ง
เป็นเพื่อนบ้านของผู้ฟ้องคดีจำนวนสามคน โดยบางรายอยู่บ้าน
ติดกับผู้ฟ้องคดี บางรายอยู่บ้านตรงข้ามกับผู้ฟ้องคดี และ
บางรายมีบ้านห่างจากผู้ฟ้องคดี ๔๐ เมตร รวมถึงครูในโรงเรียน
ได้ให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนเป็นทำนองเดียวกันว่า
พบเห็นนาย ร. พักอาศัยอยู่ที่บ้านผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา ส่วนพยาน
ที่เป็นบุตรสาวของนาย ร. ซึ่งขณะที่ให้การต่อคณะกรรมการ
สอบสวน พยานมีอายุ ๒๒ ปี ได้ให้การว่าบิดามีได้อาศัยกับ

พยานและมารดาแล้ว โดยพยานไปหาบิดาที่บ้านของผู้ฟ้องคดีหลายครั้ง ก็เห็นบิดาอยู่กับผู้ฟ้องคดีทุกครั้ง และให้การว่าได้เคยแจ้งให้บิดาและผู้ฟ้องคดีไปตกลงกับมารดาของพยานซึ่งเป็นผู้กล่าวหา

ผู้ฟ้องคดี (ผู้ถูกกล่าวหา) อ้างพยานซึ่งเป็นข้าราชการครูในโรงเรียน โดยให้การในทำนองเดียวกันว่าทั้งสองคนไม่มีพฤติกรรมด้านชู้สาว แต่พยานทราบพฤติกรรมทั้งสองคนเฉพาะอยู่ในโรงเรียน โดยมีพยานที่เป็นครูบางรายซึ่งบ้านอยู่ห่างจากผู้ฟ้องคดีประมาณ ๑๕๐ เมตร ให้การว่าไม่เห็นนาย ร. พักอาศัยอยู่กับผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังอ้างพยานที่เป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีกับสามีเดิมและพี่สาวของนาย ร. อีกด้วย

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม คือ ก่อนหน้านี้ผู้ฟ้องคดีและนาย ร. เคยถูกลงโทษทางวินัย เพราะเหตุประพฤติดื้อเสียเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ เนื่องจากบุคคลทั้งสองมีความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากลดชั้นเงินเดือน ๑ ชั้น เป็นปลดออกจากราชการ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงขึ้นอยู่กับ การรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งการที่นาย ร. จะไปอยู่กินร่วมกันฉันสามีภริยาที่บ้านพักของผู้ฟ้องคดีอย่าง

เปิดเผยหรือไม่นั้น ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาต่างมีพยานยืนยัน ข้อกล่าวอ้างของตน ซึ่งการพิจารณาว่ามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาว กันหรือไม่นั้น ไม่จำเป็นต้องถึงขนาดว่ามีการอยู่อาศัยในบ้านร่วมกัน จันสามีภริยา เนื่องจากการเป็นชู้ย้อมเป็นความลับเฉพาะชายหญิง คู่่นั้น กรณีจึงต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ที่ปรากฏตามคำให้การ ของพยาน

โดยจากคำให้การของบุตรนาย ร. ซึ่งเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ ที่ย้อมมีความคิดเป็นของตนเองไม่โอนเอียงไปฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งก็ได้เป็นผู้ที่ยื่นเรื่องร้องเรียนกล่าวหา เชื่อได้ว่าเป็นไปตาม ข้อเท็จจริงไม่มีลักษณะโกธเคืองหรือประสงค์จะให้ร้ายต่อบิดา ของตน ประกอบกับคำให้การของพยานผู้ฟ้องคดี แม้จะไม่เคยเห็น นาย ร. มาพักอาศัยอยู่กินกับผู้ฟ้องคดี แต่ก็พบเห็นนาย ร. มาหา ผู้ฟ้องคดีที่บ้านของผู้ฟ้องคดีจริง ทั้งในช่วงเวลาพักเที่ยงและเวลา หลังเลิกงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีกับนาย ร. เคยถูกลงโทษทางวินัยกรณี มีความสนิทสนมแสดงออกจนทำให้บุคคลอื่นเข้าใจว่ามีความ สัมพันธ์กันเกินกว่าเพื่อนมาก่อน และเป็นเหตุให้นาย ร. กับ ผู้กล่าวหาต้องทะเลาะกัน โดยผู้ฟ้องคดีก็ทราบข้อเท็จจริงเป็น อย่างดี แต่มิได้เลิกยุ่งเกี่ยวและยังคงติดต่อสัมพันธ์กับนาย ร. มาโดยตลอด ทั้งที่ทราบดีว่าจะเป็นเหตุให้เกิดความแตกแยก ของครอบครัวผู้กล่าวหา อันจะนำไปสู่การถูกร้องเรียนและถูก ลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง พฤติการณ์ที่ไม่อาจเลิกยุ่งเกี่ยว

ต่อกันได้นั้น จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีและนาย ร. มีความสัมพันธ์กัน
ฉันซ์สาวจริง

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูมีหน้าที่ถ่ายทอด
ความรู้และอบรมลูกศิษย์ให้เป็นคนดี แต่กลับประพฤติตน
ไม่เหมาะสมทั้งที่เคยถูกลงโทษมาแล้วครั้งหนึ่ง จนเป็นเหตุ
ให้ครอบครัวของผู้กล่าวหาต้องแตกแยก จึงเป็นการกระทำ
อันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัย
อย่างร้ายแรง

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษปลด
ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ
ด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙๔/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดี
ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครองใน
เรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ว่า
ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์
ข้อเท็จจริง การแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การรับฟัง
พยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยาน
บุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้น
ถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องรวบรวม ตรวจสอบ
พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบและรอบด้าน เพื่อชั่ง
น้ำหนักหรือพิสูจน์ให้ทราบว่าพยานหลักฐานใดมีน้ำหนักควรแก่

การรับฟังหรือเชื่อถือได้เพียงใด และหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการ
 เช่นว่านั้นแล้ว ย่อมส่งผลทำให้การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง
 เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถอำนวยความสะดวก
 ให้กับคู่กรณีได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นอุทธรณ์
 ที่ดีสำหรับข้าราชการทั่วไปที่ต้องดำรงตนมิให้เสื่อมเสียแก่ศักดิ์
 และตำแหน่งของตน รวมทั้งไม่มีพฤติกรรมในลักษณะของการ
 ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งกรณีการมีความสัมพันธ์ฉันสามี
 ภริยากับชายหรือหญิงอื่นที่ไม่ใช่คู่สมรสของตนนั้น ถือเป็นเหตุ
 ในลักษณะดังกล่าวอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย ...

เรื่องที่ ๒๐

ฟ้อง ! ขอเพิกถอน

กระบวนการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

เมื่อกระบวนการเข้าชื่อให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเป็นผลมาจากการที่นายอำเภอมีประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านสามารถมายื่นคำร้องและกำหนดให้มีการประชุมราษฎรเพื่อแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ประกาศที่พิพาทจึงเป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไป มิได้มีผลบังคับทางกฎหมายออกไปภายนอกที่ไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และได้มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ใหญ่บ้านจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของนายอำเภอได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ประกาศของนายอำเภอที่จะให้ราษฎรเข้าซื้อกันเพื่อ ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มิได้มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ใหญ่บ้านซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวจึงจะนำคดี มาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน ประกาศฉบับดังกล่าวไม่ได้

๒. บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำ ของฝ่ายปกครองนั้น หากประสงค์จะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ ศาลปกครองแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น จำต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการนำคดีมาฟ้องตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อน อาทิเช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อน หรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับการ ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้อง ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการ ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑ เป็นต้น หากมิได้ดำเนินการ ให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้

ฟ็อง ! ขอเพิกถอน กระบวนการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่ง

“ผู้ใหญ่บ้าน” เป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านนั้น โดยมีหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน หากผู้ใหญ่นอกพร่องต่อหน้าที่อาจถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) เมื่อราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้น (กล่าวคือ มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ มีภูมิสำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก) จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

คดีปกครองที่นำมาเล่าในฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับผู้ใหญ่บ้านซึ่งถูกถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยอาศัย

เหตุที่ราษฎรเข้าซื้อถอดถอน ยื่นฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอน ประกาศเชิญชวนให้ราษฎรเข้าร่วมลงชื่อถอดถอนตน เพราะเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ราษฎรจะร่วมกันเข้าซื้อถอดถอนผู้ฟ้องคดีนั้นต้องริเริ่มเข้าซื้อกันเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ออกประกาศเรียกราษฎรมาลงชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีถือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ประเด็นที่ศาลวินิจฉัย คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกระบวนการเข้าชื่อให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ทราบมาว่าผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชามีพฤติกรรมเป็นเจ้ามือสลากกินรวบ (หวยใต้ดิน) จึงได้กล่าวตักเตือนให้หยุดพฤติกรรม เป็นเหตุให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไม่พอใจ จึงได้มีการชักชวนลูกบ้านบางส่วนเข้าชื่อร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ามีพฤติกรรมไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา เห็นควรยุติเรื่อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีประกาศ เรื่อง การเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้าน

ออกจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ประกาศเชิญชวนราษฎรให้เข้าร่วมลงชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ร้องขอความเป็นธรรม แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยอาศัยเหตุที่ราษฎรเข้าชื่อถอดถอนดังกล่าว

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งว่า ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

ประกาศการเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ มีผลกระทบต่อนิติสิทธิของผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนกระบวนการเข้าสู่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เป็นผลมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ โดยกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านสามารถมายื่นคำร้องถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง และการกำหนดให้มีการประชุมราษฎรเพื่อแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๖ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไป โดยผลของประกาศลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ มิได้มีผลบังคับทางกฎหมายออกไปภายนอกที่ไปกระทบสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และมีได้มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๐/๒๕๕๗*)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ไม่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปที่จะได้ทราบว่า ประกาศ

ของนายอำเภอที่จะให้ราษฎรเข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออก
จากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มิได้มีสภาพ
เป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใดแล้ว ยังเป็น
ประโยชน์กับประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย
จากการกระทำของฝ่ายปกครอง หากประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล
ปกครองเพื่อให้ศาลปกครองแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อน
หรือเสียหายจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่พระราช
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
กำหนดไว้ อาทิเช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๔๒
วรรคหนึ่ง) หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเยียวยา
ความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้อง ในกรณีที่กฎหมาย
กำหนดให้ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอย่างหนึ่ง
อย่างใดก่อน (มาตรา ๔๒ วรรคสอง) หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลา
การฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑
รวมทั้งเงื่อนไขอื่น ๆ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่หากมิได้
ดำเนินการหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ศาลปกครอง
มีอำนาจที่จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออก
จากสารบบความได้ดังเช่นคดีนี้

เรื่องที่ ๒๑

ราษฎรลงประชามติ ...

ให้ ! ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๕/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากผู้มีสิทธิเลือกได้ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง กรณีมีความประพฤติไม่เหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นผู้นำท้องถิ่น โดยนายอำเภอได้ประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดการลงประชามติ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมดูแลและเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยลงประชามติ และมีการประชุมชี้แจงราษฎรแล้ว แม้กรรมการบางส่วนจะเป็นผู้ร่วมลงชื่อร้องเรียนด้วย แต่การเป็นกรรมการเป็นเพียงการควบคุมและนับคะแนน ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจลงประชามติ ของราษฎร ประกอบกับกรรมการไม่มีพฤติการณ์กลั่นแกล้งให้เป็นที่เสียหายแก่ผู้ใหญ่บ้าน จึงถือเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แล้ว เมื่อปรากฏว่า ราษฎรที่ต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งมีมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มาใช้สิทธิลงประชามติ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ต้องคำนึงถึงเจตนาของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นเป็นสำคัญ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดรายละเอียดและวิธีการร้องขอให้ออกจากตำแหน่งของราษฎรและต้องเป็นเสียงส่วนใหญ่ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ แต่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ กำหนดให้มีการลงประชามติโดยดำเนินการทางลับเพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลของผู้ใหญ่บ้านและเพื่อเป็นการตรวจสอบเจตนาที่แท้จริงของราษฎรที่ต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่ โดยต้องพิจารณาถึงจำนวนเสียงจากการลงประชามติมากกว่าจำนวนราษฎรที่ยื่นคำร้องขอให้มีการลงประชามติเป็นสำคัญ

ราษฎรลงประชามติ ... ให้ ! ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุประการหนึ่งว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ ได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า ในกรณีที่มีราษฎรร้องเรียนขอให้พิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติไม่เหมาะสม ไม่สนใจดูแลทุกข์สุขของราษฎร หรือด้วยประการอื่นใดซึ่งไม่สมควรมอบความไว้วางใจให้เป็นผู้นำของตำบล หมู่บ้านอีกต่อไป ก็ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอดำเนินการสืบสวนเป็นทางลับจากหัวหน้าครอบครัว ผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ ในตำบล หมู่บ้าน หากมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นตามคำร้องเรียน แต่ในกรณีที่สอบสวนแล้วไม่อาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งฐานบกพร่องทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งได้ ก็ให้ใช้วิธีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติโดยดำเนินการทางลับ เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลของผู้ใหญ่บ้าน

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์
ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับความเป็น
กลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายชื่อร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดี
ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและเป็นกรรมการร่วมเพื่อดูแลการ
ลงประชามติ กรณีดังกล่าวจะทำให้กระบวนการการลงประชามติ
ขาดความเป็นกลางหรือไม่ และกรณีจำนวนผู้ร้องเรียนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง
ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จะทำให้กระบวนการการ
ลงประชามติชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการ
จังหวัด) มีคำสั่งลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก
ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน
ในหมู่บ้านได้ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีความประพฤติ
ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ไม่สมกับการเป็นผู้นำ
ท้องถิ่น โดยการออกเสียงประชามติเป็นทางลับตามมาตรา ๑๔
วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ร้องเรียนบางรายไม่มีรายชื่ออยู่ใน
บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และในการดำเนินการ
แต่งตั้งนาย ว. และนาย ส. ซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายชื่อผู้ร้องเรียน
ให้เป็นกรรมการร่วมเพื่อดูแลการลงประชามติเป็นการไม่โปร่งใส
แสดงเจตนาไม่บริสุทธิ์ ทำให้ขาดความเป็นกลางเพราะบุคคล
ทั้งสองคนดังกล่าวเป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ในส่วนขั้นตอนการดำเนินการลงประชามติปรากฏข้อเท็จจริงว่า อำเภอบางละมุงมีประกาศ เรื่อง วันลงประชามติสถานที่ลงประชามติ และระยะเวลาการเพิ่มชื่อ-ถอนชื่อผู้มีสิทธิลงประชามติผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ โดยกำหนดสถานที่และวันที่ที่จะจัดให้มีการลงประชามติ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมดูแลการลงประชามติจำนวน ๕ คน และคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยลงประชามติจำนวน ๑๐ คน มีการจัดให้มีการประชุมราษฎรเพื่อชี้แจงถึงคุณสมบัติผู้ลงคะแนนวิธีการลงคะแนน ตลอดจนวิธีการลงประชามติและมีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รักษาความสงบ (เพิ่มเติม) และเมื่อถึงวันลงประชามติเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยลงมติได้ประชุมชี้แจงราษฎรกรณีลงประชามติ กรณีจึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ และหนังสือกรมการปกครอง ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ แล้ว

การแต่งตั้งนาย ว. และนาย ส. ซึ่งเป็นผู้รวบรวมรายชื่อผู้ร้องเรียนให้เป็นกรรมการร่วมในการลงประชามติขาดความเป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้จะมีการแต่งตั้งนาย ว. และนาย ส. ซึ่งเป็นผู้ร่วมลงชื่อร้องเรียนเป็นกรรมการร่วมด้วย แต่การเป็นกรรมการในการลงมติ เป็นเพียงการควบคุมและนับคะแนนการลงประชามติเท่านั้น บุคคลทั้งสองจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการลงประชามติของราษฎรแต่อย่างใด จึงไม่ทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลาง และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลทั้งสองได้กระทำการหรือมีพฤติกรรมที่เป็น การกลั่นแกล้งหรือให้เป็นที่เสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี หรือกระทำการ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะยืนยันได้ว่านาย ว. และนาย ส. กระทำการใด ที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

ส่วนประเด็นที่ว่า ถ้าจำนวนผู้ร้องเรียนไม่ถึงกึ่งจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จะทำให้กระบวนการออกเสียงลงประชามติชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งโดยเหตุที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง

ท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ ต้องคำนึงถึงเจตนาของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นเป็นสำคัญ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดและวิธีการร้องขอให้ออกจากตำแหน่งของราษฎรว่าเป็นไปโดยสุจริตหรือไม่ และเป็นเสียงส่วนใหญ่ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดให้มีการลงประชามติเพื่อตรวจสอบเจตนาที่แท้จริงของราษฎรในหมู่บ้านว่าราษฎรที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ต้องการให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงจำนวนเสียงจากการลงประชามติมากกว่าจำนวนราษฎรที่ยื่นคำร้องขอต่ออำเภอ

เมื่อปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนประชามติจำนวน ๑๔๑ คน และได้ลงมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจำนวน ๑๓๘ คน จากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านจำนวน ๒๕๗ คน ราษฎรที่ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจึงมีมากกว่ากึ่งหนึ่ง จึงฟังได้ว่าเป็นกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนที่ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ แล้ว คำสั่งลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก

ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาล
ปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๕/๒๕๕๗)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว การมีคำสั่ง
ให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่ง
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
(ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ จะต้องคำนึงถึงเจตนาของราษฎรผู้มี
สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากจำนวนเสียง
ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกที่ลงประชามติให้ออกจากตำแหน่ง มิใช่
จำนวนเสียงของราษฎรผู้ยื่นคำร้องขอให้มีการลงประชามติ และ
เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่ง
ในฐานะผู้นำหมู่บ้านเป็นบุคคลสำคัญที่มีความใกล้ชิดสนิทสนม
กับราษฎรในพื้นที่ ทำหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งได้รับความไว้วางใจ
จากทางราชการและการยอมรับนับถือจากราษฎรให้เป็นผู้ปกครอง
หมู่บ้าน หากผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติตนไม่เหมาะสมกับการเป็นผู้นำ
หมู่บ้าน ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นก็สามรถ
ที่จะลงประชามติให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้โดยใช้คะแนน
เสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

เรื่องที่ ๒๒

ล้างมลทิน ไม่ได้ล้างความผิด
หมดสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๕/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากตรวจสอบพบว่า มีประวัติต้องโทษคดีอาญาข้อหาเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต แม้จะได้รับการรอกการลงโทษและมีพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แต่การล้างมลทินถือว่ามิเคยถูกลงโทษเท่านั้น แต่พฤติกรรมหรือการกระทำซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่ามีความผิดยังคงอยู่ กรณีดังกล่าวจึงถือว่าผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน อันเป็นลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสต่าง ๆ มีผลเฉพาะการลบล้างโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิด โดยถือว่าผู้นั้นมิได้ถูกลงโทษเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิดหรือพฤติกรรมอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นถูกลงโทษจำคุกตามคำพิพากษาแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีที่กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดในฐานต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แม้ภายหลังจะได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ก็ตาม ก็ไม่มีผลเป็นการลบล้างความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำอันจะทำให้มีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

ล้างมลทิน ไม่ได้ล้างความผิด หมดสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านประการหนึ่งตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ว่า จะต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ดังนั้น หากบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ก็ไม่อาจดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ และต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คดีปกครองที่นำมาเล่าในฉบับนี้เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเคย

ต้องโทษคดีอาญาข้อหาเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนัน
เอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ต่อมาได้รับการล้าง
มลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระ
พระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา
พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อเท็จจริงในคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้เป็น
ผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ต่อมา มีการตรวจสอบ
พบว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติต้องโทษคดีอาญาข้อหาเป็นเจ้ามือ
จำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต
โดยศาลมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้จำคุก
๖ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท แตรอการลงโทษไว้ ๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๑ (นายอำเภอ) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้
ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ
ต้องห้ามในการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราช
บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า แม้เคยต้องคำพิพากษา แต่เนื่องจาก
ได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระ
พระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา
พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทิน โดยถือว่า
มิเคยต้องโทษหรือถูกลงโทษตามความผิดดังกล่าว จึงไม่ขาด
คุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษหรือถือว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) กำหนดแต่เพียงว่าเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดก็ถือว่ามีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว แม้จะมีได้มีการลงโทษตามคำพิพากษาดังกล่าวและเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้วไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดที่บัญญัติให้ลบล้างการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้น หรือให้ล้างมลทินว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดไว้แต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่าการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่าง ๆ โดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษ แต่มิได้มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาว่าได้มีการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้นด้วย

ดังนั้น ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการพนันหรือกฎหมายอื่น ๆ ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงไม่ได้รับประโยชน์จากการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ในอันที่จะอ้างสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกในคดีเกี่ยวกับการพนัน แต่รอการลงโทษ และต่อมาได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องโทษในคดีอาญาฐานความผิดเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลพิพากษาจำคุก ๖ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๑ ปี ซึ่งคดีถึงที่สุดแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ โดยถือว่ามิเคยถูกลงโทษจำคุกเท่านั้น แต่พฤติกรรมหรือการกระทำความผิดซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดฐานเป็นเจ้ามือจำหน่ายสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาตก็ยังคงอยู่ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑)

แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑)

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๕/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นการวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับผลของ “การล้างมลทิน” ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสต่าง ๆ ว่า มีผลเฉพาะการลบล้างโทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดโดยถือว่าผู้นั้นมิได้ถูกลงโทษ แต่มิได้มีผลเป็นการลบล้างการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นถูกลงโทษจำคุกแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้ แม้ภายหลังได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ก็ตาม แต่ไม่มีผลลบล้างความผิดที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังเช่นอนุหาทรณ์ในคดีนี้ซึ่งผู้ที่จะสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านและเคยต้องโทษโดยศาลมีคำพิพากษา

ถึงที่สุดในความผิดที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แม้ภายหลัง จะได้รับการลบล้างโทษจากพระราชบัญญัติล้างมลทิน ฯ แต่การ ลบล้างโทษมิได้มีผลเป็นการลบล้างความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว ดังนั้น ถือว่าเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน จึงหมดสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว

เรื่องที่ ๒๓
 “ถิ่นที่อยู่เป็นประจำ”

ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๕/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

การที่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในบ้านซึ่งเป็นท้องที่ที่ลงสมัครและใช้บ้านดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยร่วมกับภริยาจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในบ้านซึ่งย้ายเข้ามาอยู่แล้วตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ผู้สมัครจะได้ไปพักอาศัยอยู่ที่บ้านของบุตรสาวเป็นครั้งคราวโดยไม่ปรากฏว่ามีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนา ประกอบกับบ้านทั้งสองหลังมีระยะทางห่างกันเพียง ๓ กิโลเมตร กรณีจึงถือว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านซึ่งเป็นท้องที่ที่ลงสมัครติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ประกาศของนายอำเภอที่ให้ผู้สมัครรายนี้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้การดำเนินการอื่น ๆ ภายหลังจากที่มีประกาศนั้นทั้งหมดไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอันเป็นคุณสมบัติประการหนึ่งของการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดให้ผู้สมัครต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ถิ่นที่อยู่อันบุคคลใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นบ้านที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรได้

๒. การพิจารณาถึงภูมิลำเนาหรือหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้นำหรือผู้ปกครองท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทนั้น จำต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวมีถิ่นที่อยู่ถาวรหรือใช้สถานที่ใดเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยพักพิงเป็นสำคัญ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงเจตนาด้วยว่าบุคคลนั้นต้องการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาหรือไม่ หากไม่มีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนา แม้ได้มีการเดินทางไปพักอาศัยอยู่อีกสถานที่หนึ่งเป็นครั้งคราวก็ตาม ก็ไม่ถือว่าสถานที่ดังกล่าวเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำของบุคคลนั้นแต่อย่างใด

“ถิ่นที่อยู่เป็นประจำ” ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ (๓) ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสามประการประกอบกัน คือ มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญในการดำรงชีวิต และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

อย่างไรก็ดี การมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอาจเกิดปัญหาในการวินิจฉัยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้พักอาศัยอยู่ที่แหล่งอื่นบ้างตามความจำเป็น เช่น การไปพักอาศัยอยู่กับบุตรเพื่อช่วยดูแลบ้านหรือกิจการต่าง ๆ

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้ออกประกาศ

ตัดสินสิทธิในการสมัครดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มี
 ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอยู่ที่บ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๙
 ติดต่อกันมาแล้วน้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง จึงขาด
 คุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านตามมาตรา
 ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช
 ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
 (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ฟ้องคดีไปประกอบอาชีพและ
 ใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่บ้านเลขที่ ๑๘๒ หมู่ที่ ๑ ซึ่งเป็นบ้านพักของ
 บุตรสาว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนเองมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็น
 ประจำที่บ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๙ เป็นเวลา ๓๐ ปีเศษติดต่อกันมา
 โดยตลอด แม้บางครั้งจะได้ไปเยี่ยมบุตรสาวที่บ้านเลขที่ ๑๘๒
 หมู่ที่ ๑ บ้าง แต่ก็เป็นไปเพียงครั้งคราว ซึ่งบ้านทั้งสองหลัง
 มีระยะทางห่างกันเพียง ๓ กิโลเมตร

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดียื่นตาม
 ความเห็นเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอน
 ประกาศดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า “ภูมิลำเนาหรือ
 ถิ่นที่อยู่เป็นประจำ” ตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
 ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม
 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.
 ๒๕๔๒ ว่าหมายถึง ถิ่นที่อยู่อันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็น

แหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นบ้านที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านในฐานะผู้ใหญ่บ้านได้ โดยบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ

ส่วนกรณีจะถือว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาในบ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๙ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ ๒๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๓ และใช้บ้านดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยอยู่ร่วมกับนาง บ. ภริยาจนถึงปัจจุบัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและถิ่นที่อยู่ประจำอยู่ที่บ้านเลขที่ ๒๓ ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น) ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗ (ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ) และมาตรา ๔๓ (ภูมิลำเนาของสามีและภริยา ได้แก่ ถิ่นที่อยู่ที่สามีและภริยาอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา เว้นแต่สามีหรือภริยาได้แสดงเจตนาให้ปรากฏว่ามีภูมิลำเนาแยกต่างหากจากกัน)

แม้ผู้ฟ้องคดีได้ไปพักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ ซึ่งเป็นบ้านของบุตรสาวเป็นครั้งคราว แต่พยานบุคคลให้ถ้อยคำสอดคล้อง

กันว่า ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านเลขที่ ๒๓ จริง และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปพักอาศัยอยู่เป็นการถาวรหรือมีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาไปอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ และบ้านทั้งสองหลังมีระยะทางห่างกันเพียง ๓ กิโลเมตร ใช้เวลาในการเดินทางประมาณ ๑๕ นาที ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งหรือคัดค้านข้อเท็จจริงดังกล่าวและข้อเท็จจริงยังไม่แน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่าจะย้ายที่อยู่หรือเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาไปอยู่บ้านเลขที่ ๑๘๒ แทนบ้านเลขที่ ๒๓ ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑ (ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ พร้อมด้วยเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา) จึงรับฟังเป็นยุติว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรที่บ้านเลขที่ ๒๓ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่รับรองให้นาย ด. เป็นผู้ใหญ่บ้าน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่สืบเนื่องภายหลังจาก

ที่ประกาศทั้งหมดไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ. ๖๒๕/๒๕๕๗)

ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือ
เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและต้องพิจารณา
พยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง และใน
กรณีที่บทกฎหมายบัญญัติถ้อยคำไว้มืดมนหรือไม่มีความหมาย
แน่นอน แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจวินิจฉัย
โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี หน่วยงานของรัฐหรือ
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริง
อย่างครบถ้วนและรอบด้านเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจ ทั้งการ
รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง
และเป็นธรรม

เนื่องจากการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องนอกจาก
จะทำให้การใช้อำนาจไม่สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายใน
เรื่องนั้น ๆ แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี
ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและนำมาสู่การเกิดข้อพิพาท
กันที่สุด ดังนั้น คดีนี้จึงถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ
ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับ
คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีมี “**ภูมิลำเนา
หรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ**” ตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแม้ศาลปกครองสูงสุดจะได้วินิจฉัยความหมายของคำดังกล่าวไว้ พร้อมทั้งการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างครบถ้วน ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่สามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการวินิจฉัยคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ได้เป็นอย่างดี แต่กระนั้นก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอีกหลาย ๆ กรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างออกไป หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องจึงมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและใช้หลักการและความหมายตามที่ศาล ปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ในคดีนี้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจ ต่อไป

เรื่องที่ ๒๔

สมาชิก อบต. ขยายการจัดตั้งรูปพี่ให้ อบต. ...

ถือว่ามีส่วนได้เสีย ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๘/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

กรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าของร้านค้าได้ตกลงขยายการจัดตั้งรูปพี่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างดำรงตำแหน่ง โดยมีหลักฐานเป็นใบส่งของชั่วคราวและใบเสร็จรับเงินของสมาชิกคนดังกล่าวในฐานะผู้ขายและองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้ซื้อ จึงถือว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาซื้อขายที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๔๗ ตรีวรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และเป็นผลให้สมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงกรณีที่นายอำเภอมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๔๗ ตรีวรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปมีประโยชน์

ได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะดำรงตำแหน่ง และเพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม จึงห้ามไม่ให้สมาชิกเข้าไปมีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และไม่คำนึงว่าจะเป็น การได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใด กับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ หากปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะดำรงตำแหน่งได้เข้าเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว นายอำเภอก็มีอำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกคนดังกล่าว สิ้นสุดลงได้ตามมาตรา ๔๗ ตรวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

**สมาชิก อบต. ขยายการจัดตั้งตรูพิชให้ อบต. ...
ถือว่ามีส่วนได้เสีย ?**

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๗ ตริี วรรคหนึ่ง ได้กำหนดถึงกรณีที่จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลงไว้ประการหนึ่ง คือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือ ในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ (อนุมาตรา ๖) โดยวรรคสองกำหนดว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

โดยที่การวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสิ้นสุดลงเพราะเหตุตามมาตรา ๔๗ ตริี วรรคหนึ่ง (๖) นั้น ถือเป็นประเด็นปัญหาที่มีข้อพิพาทขึ้นมาสู่การพิจารณาและพิพากษาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก

ทั้งในแง่ของการวินิจฉัยเกี่ยวกับ “การเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” และในแง่ของกระบวนการและผู้มีอำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดของสมาชิกภาพ เช่นเดียวกับคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภูกระแตร้องเรียนกล่าวหาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการตกลงซื้อขายยากำจัดศัตรูพืชจากร้านค้าที่ตนเองเป็นเจ้าของในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐

ผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ตกลงซื้อขายยากำจัดหอยเชอรี่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามบันทึกตกลงซื้อขายลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โดยมีคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเป็นผู้ลงชื่อรับของ และส่วนการคลังได้เสนอขออนุมัติเบิกจ่ายเงินและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้อนุมัติให้เบิกเงินในวันเดียวกัน โดยร้านค้าของผู้ฟ้องคดีได้ออกใบเสร็จรับเงินเพื่อเป็นหลักฐานให้ไว้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

คดีดังกล่าวมีประเด็นที่น่าสนใจตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีว่า (๑) ตนมิได้มีเจตนาจะเข้าไปเป็นคู่สัญญา หากแต่เป็นการให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกเขตเลือกตั้งหนึ่ง

ยืมชื่อร้านค้าเพื่อใช้ในการเบิกจ่ายเงินเท่านั้น (๒) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แต่คณะกรรมการฯ สอบสวนพยานในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ นั้นเป็นการสอบสวนโดยไม่มีอำนาจ

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพราะเหตุมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงนี้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ และการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้นกฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้องกระทำโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการได้เริ่มดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงไปก่อนที่จะมีคำสั่งแต่งตั้ง จึงไม่ทำให้การรับฟังพยานหลักฐานที่คณะกรรมการได้กระทำมาแล้วก่อนมีคำสั่งแต่งตั้งต้องเสียไปเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณา

วินิจฉัยได้โดยไม่ต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม เพราะ
ไม่อาจทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายดังกล่าว

สำหรับการที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำบันทึกตกลงซื้อขายกับ
องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนสังกัดอยู่นั้น ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย
ในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๗ ตรี
วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฯ มีเจตนารมณ์ใน
การป้องกันมิให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไป
มีประโยชน์ได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะดำรง
ตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำ
หน้าที่โดยเที่ยงธรรม จึงบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกเข้าไปมีส่วน
ได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม
และไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญา
หรือเข้าทำกิจการใดกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ บทบัญญัติ
ดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมิได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจใน
การเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำความดังกล่าวกับองค์การบริหาร
ส่วนตำบลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด ดังนั้น หากข้อเท็จจริง
เกิดขึ้นตามที่มาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติไว้แล้ว
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นจะต้องพ้นจาก
สมาชิกภาพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น อันเป็นการ

ต้องห้ามตามคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา
องค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อผู้ฟ้องคดีขณะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบลได้เป็นเจ้าของร้านค้า และระหว่างดำรงตำแหน่งได้
ทำสัญญาซื้อขายโดยมีหลักฐานใบส่งของชั่วคราวและใบเสร็จ
รับเงินในฐานะผู้ขายและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนเป็น
สมาชิกอยู่ในฐานะผู้ซื้อ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วน
ได้เสียโดยตรงตามสัญญาซื้อขายที่องค์การบริหาร
ส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา อันต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๔๗ ตี
วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฯ จึงเป็นเหตุ
ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของ
ผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลง

ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สมาชิกภาพ
ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๘/๒๕๕๗)

คดีนี้นอกจากจะทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย
ที่ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
เข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบล
ว่า เพื่อให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
เป็นไปโดยเที่ยงธรรมเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นแล้ว ยังเป็น
บรรทัดฐานที่ดีสำหรับการวินิจฉัยถึงการมีส่วนได้เสียโดย

ทางตรงในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะดำรงตำแหน่งได้เข้าเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ แต่ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงและวินิจจัยให้สมาชิกภาพของผู้ดำรงตำแหน่งต้องสิ้นสุดลง เพราะเหตุแห่งการเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบล

เรื่องที่ ๒๕

นายก อบต. ทำสัญญากู้ยืมเงินตามโครงการ
เศรษฐกิจชุมชนกับ อบต. ... ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๘๘/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะประธานกลุ่มอาชีพ
เลี้ยงโคเนื้อได้ทำสัญญากู้ยืมเงินตามโครงการเศรษฐกิจชุมชน
กับองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนที่จะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง
โดยเป็นโครงการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในการ
พึ่งพาตนเอง เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมด้วยการพัฒนาชุมชน
ระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพ การทำสัญญา
ให้ยืมเงินทุนจึงเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำ
บริการสาธารณะเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้แก่กลุ่มอาชีพหรือ
กลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนในท้องถิ่นเป็นการทั่วไป อีกทั้ง
ไม่ปรากฏว่าได้มีการอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานทำให้ตนมีสิทธิ
หรือได้รับประโยชน์เหนือกว่าประชาชนทั่วไปในการเข้าทำสัญญา
รวมทั้งได้มีการชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินให้แก่องค์การบริหาร
ส่วนตำบลทั้งหมดแล้ว กรณีจึงไม่ถือว่านายกองค์การบริหารส่วน
ตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วน
ตำบล อันจะทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง
(๕) และมาตรา ๖๔/๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกระทำหรือการเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้อห้ามประการหนึ่งของการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๖๔/๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีผลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้เข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานที่ตนสังกัดนั้น ไม่ใช่ในทุกกรณีที่จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันจะเป็นลักษณะต้องห้ามและต้องพ้นจากตำแหน่งเสมอไป ซึ่งผู้มีอำนาจวินิจฉัยจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและวัตถุประสงค์ในการเข้าทำสัญญาด้วย หากสัญญาที่จัดทำมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นการทั่วไปแล้ว ประชาชนทั่วไปรวมถึงผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต่างก็มีสิทธิได้รับและใช้ประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเช่นเดียวกัน และการเข้าทำสัญญาก็ไม่ถือเป็นเหตุที่จะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องพ้นจากสมาชิกภาพ เพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานที่ตนสังกัดแต่อย่างใด

**นายก อบต. ทำสัญญากู้ยืมเงินตามโครงการ
เศรษฐกิจชุมชนกับ อบต. ... ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง**

คดีปกครองในเรื่องนี้แม้จะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน แต่ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปซึ่งหมายรวมถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะประชาชนคนหนึ่งด้วย เนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวโยงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไปที่จะได้รับบริการสาธารณะจากโครงการที่รัฐจัดให้มีขึ้น เพื่อประโยชน์ของชุมชนหรือประโยชน์ของท้องถิ่น

ซึ่งคดีนี้เป็นกรณีที่ประชาชนที่มีภูมิลำเนาในท้องถิ่นได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอว่า **นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เข้าเป็นคู่สัญญากู้ยืมเงินกับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่** แต่เมื่อมีการฟ้องคดีศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า สัญญากู้ยืมเงินในโครงการที่รัฐได้ดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณะดังกล่าวในฐานะประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการกระทำหรือการเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะกระทำ ถือเป็นข้อห้ามประการหนึ่งตามมาตรา ๖๔/๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดว่าบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลต้องไม่กระทำการในลักษณะดังกล่าว และหากมีการ กระทำอันเป็นการฝ่าฝืน อาจเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน

เหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะเช่นนี้ก็เนื่องจาก ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นตำแหน่งสำคัญ ที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วน ตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับของ ทางราชการ รวมถึงการมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งอนุญาตและอนุมัติ เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น หากบุคคล ซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลเข้าเป็นคู่สัญญากับตนแล้ว ก็อาจใช้อำนาจหน้าที่ สร้างหรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยเบียดเบียนหรือฉ้อฉล ความเสียหายแก่ทางราชการและประชาชนในท้องถิ่นนั้นขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ในบางกรณีนั้นอาจไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ได้จัดทำขึ้น และไม่ถือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย อันจะต้องพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังเช่นคดีปกครองในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นพิพาทได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) สอบสวนและวินิจฉัยคุณสมบัติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากก่อนที่นาย ส. ในฐานะประธานกลุ่มอาชีพเลี้ยงโคเนื้อจะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำสัญญากู้ยืมเงินกับองค์การบริหารส่วนตำบล อันถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา และต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยว่าสัญญากู้ยืมเงินที่จัดทำขึ้นอยู่ภายใต้โครงการเศรษฐกิจชุมชนอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประชาชนทั่วไปรวมทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตท้องถิ่นนั้นต่างมีสิทธิได้รับประโยชน์เช่นเดียวกัน การทำสัญญาของนาย ส. จึงไม่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมิเช่นนั้นจะเท่ากับว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจได้รับประโยชน์ หรือมีสิทธิน้อยกว่าประชาชนทั่วไปจากการรับบริการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้น การทำสัญญาดังกล่าว

จึงไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย และไม่เป็นที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง
แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง
ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี

กรณีจึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การเข้าเป็นคู่สัญญากู้ยืม
เงินลงทุนโครงการเศรษฐกิจชุมชนระหว่างนาย ส. กับองค์การ
บริหารส่วนตำบล ถือว่ามีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง
หรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำไว้ อันจะเป็นคุณสมบัติต้องห้ามใน
การดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การให้กู้ยืมเงินโครงการ
เศรษฐกิจชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการดำเนินการ
เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในการพึ่งพาตนเอง เพื่อ
ฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมด้วยการพัฒนาชุมชนระดับฐานราก คือ
ตำบล หมู่บ้าน ให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการเสริมสร้าง
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน อันแสดงถึง
การที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและจัดการ
บริหารราชการแผ่นดินให้แก่ประชาชนเป็นการทั่วไป ดังนั้น
การที่นาย ส. ได้เข้าทำสัญญากู้ยืมเงินลงทุนกับองค์การบริหารส่วน
ตำบล จึงเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำบริการ
สาธารณะในการส่งเสริมและสนับสนุนให้แก่กลุ่มอาชีพหรือกลุ่ม
เกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นการทั่วไป

อีกทั้งไม่ปรากฏว่านาย ส. ได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่การงาน
ทำให้ตนมีสิทธิหรือได้รับประโยชน์เหนือกว่าประชาชนทั่วไปในการ

เข้าทำสัญญา หรือใช้โอกาสดังกล่าวโดยเบียดเบียนหรือคุกคาม ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ อันเป็นลักษณะขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่านาย ส. ได้ชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดแล้ว ดังนั้น แม้ต่อมา ภายหลังนาย ส. จะได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล การเข้าเป็นคู่สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวก็มีใช้กรณีที่ จะถือว่านาย ส. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา อันจะทำให้ต้องพ้นจาก ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการ เป็นคู่สัญญาของนาย ส. ไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๕) และมาตรา ๖๔/๒ และไม่เป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด จึงเป็น คำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๗๘๘/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาวินิจฉัย สิทธิของประชาชน กรณีที่รัฐได้ดำเนินโครงการที่มีวัตถุประสงค์ ให้ประชาชนทั่วไปได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง ซึ่งรัฐในฐานะผู้ดำเนิน โครงการต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ได้รับบริการสาธารณะ จากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถือว่าเป็นแนวทาง การพิจารณาวินิจฉัยที่ดีเกี่ยวกับการเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้ง

ของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในสัญญาที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา ซึ่งโดยหลักแล้วบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ ทำให้ตนมีสิทธิหรือได้รับประโยชน์เหนือกว่าประชาชนทั่วไปในลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ อันจะถือเป็นลักษณะขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และหากมีการกระทำในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอาจเป็นเหตุให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ในทุกกรณีที่เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เข้าทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วจะถือเป็นลักษณะต้องห้าม อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เสมอไป เนื่องจากในบางกรณีหากสัญญาที่จัดทำขึ้นมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปแล้ว ย่อมหมายความว่า ประชาชนทั่วไปรวมทั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตท้องถิ่นนั้นต่างมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่อาจตัดสิทธิหรืออ้างเหตุในการได้รับสิทธิดังกล่าวนี้ให้มีผลกระทบต่ตำแหน่งของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้แต่อย่างใด

เรื่องที่ ๒๖
มีชื่ออยู่ในบ้านที่ถูกรื้อถอน ...
มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓/๒๕๕๘

สาระสำคัญ

กรณีบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านซึ่งตนไม่ได้พักอาศัยอยู่จริง โดยได้ย้ายครอบครัวออกไปพักอาศัยและประกอบอาชีพในท้องที่อื่นเป็นเวลานานแล้ว ทั้งยังได้รื้อถอนตัวบ้านและปล่อยที่ดินให้รกร้างโดยไม่มีพฤติการณ์ที่จะก่อสร้างบ้านขึ้นใหม่ในที่เดิมแต่อย่างใด แม้จะมีการกลับมาที่หมู่บ้านในช่วงเทศกาลและในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ก็เป็นเพียงการกลับมาพักอาศัยไม่กี่วันอันถือเป็นการอยู่ชั่วคราวเพื่อกิจธุระเฉพาะอย่างเท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีภูมิสำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้ขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านของนายอำเภอในส่วนที่มีชื่อบุคคลดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จะต้องเป็นทั้งผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และเป็นผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน หากขาดคุณสมบัติดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ย่อมถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

๒. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (นายอำเภอ) จำต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบการเป็นผู้มีคุณสมบัติในประเด็นเกี่ยวกับ (๑) สภาพของบ้านว่ายังคงมีสภาพเป็นบ้านตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ และได้มีการอาศัยอยู่ในหมู่บ้านเป็นประจำหรือพักอาศัยอยู่จริงในบ้านหลังนั้นหรือไม่ และ (๒) เมื่อมีสภาพเป็นบ้านแล้วจะต้องพิจารณาถึงการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากบ้านถูกรื้อถอนไปแล้ว แต่นายทะเบียนยังมีได้จำหน่ายเลขประจำบ้านและทะเบียนบ้าน ก็ไม่มีผลทำให้ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่ได้แต่อย่างใด

มีชื่ออยู่ในบ้านที่ถูกรื้อถอน ... มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

“การเลือกตั้ง” เป็นหลักการอย่างหนึ่งในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทน และถือเป็นเครื่องมือหรือวิธีการแสดงออกของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนในการใช้อำนาจทางการเมืองแทนตนและทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนต่อไป ส่วนผู้ใดจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้แตกต่างกันออกไป

ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านก็ได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกไว้ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งนอกจากจะได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกไว้ กล่าวคือ ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบแล้ว ยังได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกจะต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือก และเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ

และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน จนถึงวันเลือกอีกด้วย หากผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามและไม่มีคุณสมบัติดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กรณียอมถือไม่ได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

อย่างไรก็ตาม กรณีบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่ถูก รื้อถอนไปแล้ว แต่นายทะเบียนยังไม่ได้จำหน่ายเลขประจำบ้าน และทะเบียนบ้าน และบุคคลดังกล่าวได้ไปประกอบอาชีพในท้องที่อื่น แต่จะกลับมาบ้านในช่วงเทศกาล หรือเมื่อมีการเลือกตั้งก็จะมาใช้สิทธิอยู่เสมอ จะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำที่จะเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

และการที่นายอำเภอประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยปรากฏรายชื่อของบุคคลดังกล่าว จะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? อย่างไร ?

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้มีคำตอบสำหรับประเด็นดังกล่าว

คดีนี้ข้อเท็จจริงเกิดจากการที่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมายเลข ๑ ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เพื่อให้ตรวจสอบกรณีบุคคลผู้มีชื่ออยู่ในบ้านเลขที่ ๑๑ มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๔ คน และบ้านเลขที่ ๓๙ มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ

เลือกผู้ใหญ่บ้าน ๓ คน ซึ่งบ้านทั้งสองหลังดังกล่าวได้ถูกรื้อถอนไปเมื่อประมาณ ๑ ปี และ ๑๕ ปี มาแล้วตามลำดับ อีกทั้งในปัจจุบันผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านดังกล่าวได้ไปทำงานรับจ้างในกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล แต่จะกลับบ้านในช่วงเทศกาลเป็นประจำหรือเมื่อมีการเลือกตั้งก็จะกลับมาใช้สิทธิอยู่เสมอ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อหวังผลในการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ ซึ่งมีผลทำให้ผู้สมัครหมายเลข ๒ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการแก้ไขบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เพิกถอนผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และจัดการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โต้แย้งว่า แม้จะไม่มีตัวบ้านและไม่ได้แจ้งการรื้อถอนต่อนายทะเบียน แต่เมื่อนายทะเบียนยังมิได้จำหน่ายเลขประจำบ้านและทะเบียนบ้าน จึงยังคงเป็นทะเบียนบ้านตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และการกลับมาที่หมู่บ้านเป็นประจำย่อมแสดงให้เห็นว่ามีได้มีเจตนาที่จะเปลี่ยนภูมิลำเนา ดังนั้น ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านดังกล่าวจึงยังมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การที่บุคคลมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามข้อเท็จจริงข้างต้นถือว่าผู้นั้นมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ อันจะทำให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ? โดยนิยามคำว่า “บ้าน” ตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดสาระสำคัญว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัยประจำซึ่งมีเจ้าบ้านครอบครอง ในกรณีที่มีการรื้อบ้านซึ่งมีเลขประจำบ้านและผู้รื้อไม่ประสงค์จะปลูกบ้านใหม่ในบริเวณนั้นหรือไปสร้างที่อื่นโดยไม่แจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ให้นายทะเบียนจำหน่ายเลขประจำบ้านและทะเบียนบ้าน พร้อมทั้งแจ้งย้ายผู้มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนั้นไปไว้ในทะเบียนบ้านกลางตามที่ระเบียบกำหนด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะต้องเป็นทั้งผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และเป็นผู้ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านประกอบกัน หากขาดคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

เมื่อบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของบ้านเลขที่พิพาทไม่ได้พักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวจริง โดยได้ย้ายครอบครัวออกไปพักอาศัยและประกอบอาชีพในท้องที่อื่นเป็นเวลานานแล้ว ทั้งยังได้รื้อถอนตัวบ้านและปล่อยที่ดินให้รกร้าง โดยไม่มีพฤติการณ์ที่จะก่อสร้างบ้านขึ้นใหม่ในที่เดิมแต่อย่างใด แม้ว่าบุคคล

เหล่านั้นจะกลับมาที่หมู่บ้านในช่วงเทศกาลหรืองานบุญและในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ก็เป็นเพียงการกลับมาพักอาศัยเพียงไม่กี่วัน เพื่อเยี่ยมเยียนเครือญาติหรือทำกิจธุระ อันถือเป็นการพักอาศัยอยู่ชั่วคราวเพื่อกิจธุระเฉพาะอย่างเท่านั้น และไม่มีเจตนาที่จะใช้บ้านเป็นถิ่นอันบุคคลเหล่านั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ จึงถือไม่ได้ว่าบุคคลเหล่านั้นมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ อีกทั้งบ้านได้รื้อถอนไปแล้วซึ่งถือว่าบุคคลเหล่านั้นไม่มีบ้านสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย จึงขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน อันมีผลทำให้ประกาศบัญญัติรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในส่วนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญขั้นตอนหนึ่งเพราะอาจมีผลต่อคะแนนเสียงไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เกี่ยวกับการมี “ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ” และการมี “ชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน” ว่าจะต้องมีคุณสมบัติครบทั้งสองประการ จะขาดคุณสมบัติข้อหนึ่งข้อใดไม่ได้ ดังนั้น ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก

จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริง คือ (๑) สภาพของบ้านว่ายังคงมีสภาพเป็นบ้านตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือไม่ หากมีสภาพเป็นบ้านแล้ว ผู้นั้นได้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเป็นประจำหรือพักอาศัยอยู่จริงในบ้านหลังนั้นหรือไม่ และ (๒) หากมีสภาพเป็นบ้าน จะต้องพิจารณาถึงการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน โดยผู้มีสิทธิเลือกจะต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่บ้านถูกรื้อถอนไปแล้ว แต่นายทะเบียนยังมิได้จำหน่ายเลขประจำบ้านและทะเบียนบ้าน ก็ได้เป็นสาระสำคัญที่จะมีผลทำให้ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นผู้มีสิทธิเลือก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อไม่มีบ้านในที่ดินดังกล่าวแล้วและไม่มีพฤติการณ์ใดที่แสดงให้เห็นว่าจะมีการสร้างบ้านใหม่ในที่ดินเดิม ย่อมเห็นชัดเจนว่าบุคคลดังกล่าวไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่นั้น อันเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับเหตุผลที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้แทนหรือผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งจะต้องเป็นทั้งผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านที่มีการเลือก และมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันจนถึงวันเลือกประกอบกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ราษฎรซึ่งมีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในหมู่บ้านนั้นอย่างแท้จริงได้มีสิทธิเลือกผู้ซึ่งตนเห็นว่าเป็นคนดีมีคุณธรรมและสามารถทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในหมู่บ้านมาเป็นผู้นำของหมู่บ้าน

เรื่องที่ ๒๗

สมาชิก อบต. ไม่เข้าร่วมกิจกรรม

ที่ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ ... ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๖/๒๕๕๘

สาระสำคัญ

แม้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เข้าร่วมกิจกรรมที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจัดขึ้น จะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการทำกิจกรรมและสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ขอความร่วมมือก็ตาม แต่เมื่อกิจกรรมดังกล่าวไม่ใช่กิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยหากจะมีความเสี่ยงเกิดขึ้นก็เป็นความเสี่ยงที่เกิดแก่ตัวสมาชิกเองในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน แต่ไม่ประพัตติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีในการมีส่วนร่วมและเสียสละทำกิจกรรม อันจะมีผลต่อการลงสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต ประกอบกับเมื่อไม่มีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการไม่ให้ความร่วมมือทำกิจกรรม จึงไม่ถือว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสี่ยงหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสี่ยงเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลที่จะเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๔๗ ตีร วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นแต่อย่างใด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหาร ส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ปฏิบัติการ หรือกระทำกิจกรรมใด ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของสภา องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย หากมิได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตาม อำนาจหน้าที่จะถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ถ้า สมาชิกผู้ใดไม่ปฏิบัติการหรือกระทำกิจกรรมใดที่ไม่ใช่อำนาจ หน้าที่ตามที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดไว้ ก็ไม่ถือว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความ ไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการ อันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นเหตุ ที่จะให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๗ ตีร วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

**สมาชิก อบต. ไม่เข้าร่วมกิจกรรม
ที่ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ ... ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ?**

มาตรา ๔๗ ตริี วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖) กำหนดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

จากบทกฎหมายข้างต้นเป็นการกำหนดสาเหตุของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยพิจารณาจาก “พฤติกรรม” ที่เกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงเป็น

รายการนี้ ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองจึงอาจเกิดปัญหาในการวินิจฉัยว่าพฤติการณ์อย่างไรที่จะเข้าข่ายให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติดังกล่าว

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ จึงถือเป็นตัวอย่างที่ดีเกี่ยวกับการวินิจฉัย “พฤติกรรม” ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และยังเป็นตัวอย่างที่ดีในการปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อให้การวินิจฉัยเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

พฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในคดีนี้ คือ

การไม่เข้าร่วมกิจกรรมการทำแนวกันไฟ การไม่เข้าร่วมประชุมเพื่อเตรียมจัดงาน พอ.สว. การไม่เข้าร่วมกิจกรรมอสม. การไม่จัดเตรียมสถานที่เพื่อจัดงานกีฬาทั้งที่ได้รับมอบหมาย และการไม่เข้าร่วมงานวันพ่อแห่งชาติ

จากพฤติกรรมดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สภาองค์การบริหารส่วนตำบล) มีมติให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๗ ตรีวรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) วินิจฉัยยกอุทธรณ์แล้ว จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยโต้แย้งว่า **ญัตติให้พ้นจากตำแหน่งมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล** เนื่องจากมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า พฤติกรรมการไม่เข้าร่วมกิจกรรมการทำแนวกันไฟ การไม่เข้าร่วมประชุมเพื่อเตรียมจัดงาน พอ.สว. การไม่เข้าร่วมกิจกรรม อสม. การไม่จัดเตรียมสถานที่เพื่อจัดงานกีฬาทั้งที่ได้รับมอบหมาย และการไม่เข้าร่วมงานวันพ่อแห่งชาติ ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๗ ตีรี้ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราช

บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือไม่

ในเบื้องต้นศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยชอบแล้ว

สำหรับประเด็นการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

แม้การกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมรวม ๕ ประเด็นดังกล่าวข้างต้น จะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการทำกิจกรรมและสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้องที่ต้อง

ขอความร่วมมือจากผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่กิจกรรมดังกล่าว
 ก็ไม่ใช่กิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ
 การกระทำของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ถึงขนาดเป็นการมีความประพฤติ
 ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อย
 แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่หากจะมีความเสื่อมเสียเกิดขึ้น ก็เป็น
 ความเสื่อมเสียที่เกิดแก่ตัวผู้ฟ้องคดีเองในฐานะที่เป็น
 ผู้แทนของประชาชน แต่ไม่ประพฤติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี
 ของการมีส่วนร่วมและเสียสละในการทำกิจกรรมอันจะมีผลต่อ
 การลงสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต
 ของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการทำกิจกรรมดังกล่าวก็ได้ดำเนินการ
 จนแล้วเสร็จ และไม่มีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นอันเนื่องมาจาก
 การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรม การกระทำ
 ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่ง
 ความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหาร
 ส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดี
 ที่ ๑

ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก
 ตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นคำสั่งที่
 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ที่เห็นชอบตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย
 กฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๖/๒๕๕๘)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งว่า จะต้องเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หากบทบัญญัติของกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีว่าเป็นไปตามบทกฎหมายที่กำหนดในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะใช้ อำนาจดังกล่าว จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีนั้น ๆ ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร มีบทกฎหมายกำหนดในเรื่องนั้น ๆ ไว้หรือไม่ และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อเท็จจริงไว้อย่างไร ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร และผลของการปรับข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร หากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีอำนาจที่จะใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ดังเช่นคดีนี้ซึ่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้กระทำการใด ๆ ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เมื่อพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถึงขนาดทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเสียหายหรือเสื่อมเสียประโยชน์

ย่อมไม่ต้องด้วยเหตุที่จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้มีอำนาจจึงย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้

เรื่องที่ ๒๘

ขาดราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ...

ต้องให้ออกาสคู่กรณีด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๗/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

เทศบาลตำบลมีคำสั่งไล่พนักงานส่วนตำบลออกจาก
ราชการฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่า
สิบห้าวันทำการ เมื่อการสืบสวนของคณะกรรมการสอบสวน
ข้อเท็จจริงพบว่าหลังจากวันที่ขาดราชการไปอย่างช้าที่สุดหนึ่งเดือน
และก่อนที่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ หรือมีคำสั่งลงโทษ
ทางวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาได้พบตัวพนักงานคนดังกล่าวและ
สามารถสอบสวนเพื่อให้มีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน
และต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา หรือสอบปากคำบุคคลใกล้ชิดกับพนักงาน
เพื่อประกอบการพิจารณาให้ได้ความว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการนั้น
ไม่มีเหตุอันสมควรได้ แต่เทศบาลตำบลก็ได้ดำเนินการเช่นนั้นไม่
กรณีจึงถือว่าไม่เข้าเงื่อนไขเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งอันจะ
ไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนได้ ดังนั้น คำสั่งไล่พนักงาน
ส่วนตำบลออกจากราชการโดยมิได้มีการสอบสวนทางวินัย
จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือ
วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งศาลปกครอง
มีอำนาจเพิกถอนได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่จะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานละทิ้งหน้าที่ราชการนั้น ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้าราชการไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและไม่สามารถติดตามตัวได้นับแต่วันแรกที่ไม่มาปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลาติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาตรวจสอบแล้วเห็นว่าการละทิ้งหน้าที่นั้นไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งหากข้าราชการดังกล่าวปรากฏตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้ก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมถือว่าไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งอันจะเข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนได้ โดยกรณีนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและดำเนินการสอบสวนโดยให้โอกาสข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาตามหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการสำคัญที่หากมิได้ดำเนินการแล้วจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขาดราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ... ต้องให้โอกาสคู่กรณีด้วย

มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของ “คู่กรณี” ในการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ ปลดออกจากราชการ หรือคำสั่งอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีว่า ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังความสองฝ่าย อันเป็นหลักกฎหมายปกครองที่คุ้มครองคู่กรณีให้ได้รับการพิจารณาทางปกครองด้วยความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) - (๖) ของพระราชบัญญัติเดียวกันได้ยกเว้นหลักการรับฟังความสองฝ่ายไว้บางประการอันเป็นผลให้ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก็ได้ หรือกรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของพระราชบัญญัติเดียวกันที่ห้ามฝ่ายปกครองให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนข้างต้นจะมีบทบัญญัติความผิดทางวินัยไว้ทำนองเดียวกัน เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ถือเป็นข้อมูลทางวิชาการกฎหมายที่ฝ่ายปกครอง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปจำเป็นต้องรู้เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนด กรณีมีพฤติการณ์ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ? อย่างไร ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบล ถูกกล่าวหาว่าละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) จึงแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งจากการตรวจสอบบันทึก
ลงเวลาปฏิบัติงานปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงชื่อปฏิบัติงานใน
ช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ถึงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐
รวม ๔๑ วัน และจากการสอบปากคำผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและ
เพื่อนร่วมงานต่างให้ถ้อยคำที่ไม่เห็นผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติงานใน
ช่วงเวลาดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงมีมติว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการ
โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออก
จากราชการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งไล่ออกจาก
ราชการนั้น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่แจ้งข้อกล่าวหา
และไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด
จึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายใน
กำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า การกระทำความผิดฐานละทิ้งหน้าที่
ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏ
ชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษ
โดยไม่ต้องสอบสวนได้ และในกรณีดังกล่าวได้มีการดำเนินการ
สืบสวนข้อเท็จจริงตามสมควรแล้ว

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ คือ หลักเกณฑ์และวิธีการ
สอบสวนพิจารณา ข้อ ๑๓ ข้อ ๒๓ และข้อ ๓๑ ของประกาศ
คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ

การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งกำหนดว่า ในการพิจารณา
ลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นกรณีความผิด
ที่มีมูลควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไรร้ายแรงหรืออย่าง
ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยต้องสอบสวน
เพื่อให้ทราบความจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาโดยไม่ชักช้า และ
ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา กรณี
ที่พนักงานส่วนตำบลละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกัน
เกินกว่าสิบห้าวันทำการ ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
และเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง เมื่อประธานกรรมการบริหาร
ส่วนตำบลได้สืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรหรือมี
พฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของ
ทางราชการจะไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

ประเด็นที่น่าสนใจมีว่า ในชั้นการสืบสวนดังกล่าวต้องให้
โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่จะเป็นความผิด
ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา
ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและไม่สามารถติดตามตัวได้นับแต่
วันแรกที่ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการ และต้องเป็นเวลาติดต่อกัน
คราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการ
ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยสอบถามจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เพื่อน
ร่วมงาน รวมไปถึงญาติหรือผู้ใกล้ชิดของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อหา
สาเหตุของการละทิ้งหน้าที่ราชการว่ามีเหตุสมควรหรือไม่ และ

หากในภายหลังผู้ถูกกล่าวหาได้ปรากฏตัวและแสดงตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้แล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสอบสวนจากตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา มีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายการรับฟังความสองฝ่าย ตามข้อ ๒๓ ของประกาศฯ ดังกล่าวและสอดคล้องกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อการสืบสวนข้อเท็จจริงพบว่า หลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดี ขาดราชการไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ปลัดองค์การบริหารราชการ ส่วนตำบลได้พบผู้ฟ้องคดี จึงเรียกเข้าไปสอบถามถึงการขาด ราชการ พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่าเป็นความผิดวินัยมีโทษไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ และเสนอทางเลือกให้ผู้ฟ้องคดีขอลาออก จากราชการเองโดยมิได้บังคับขู่เข็ญ และในขณะนั้นยังมิได้มีการ ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี จึงรับฟังยุติว่าหลังจากวันที่ ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไปอย่างช้าที่สุดหนึ่งเดือนและก่อนที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือมีคำสั่ง ลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พบตัวผู้ฟ้องคดี จึงย่อมสามารถสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง โดยการสอบสวน จากตัวผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการชี้แจงแสดงพยาน หลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา หรือโดยการสอบปากคำจาก ญาติของผู้ฟ้องคดี หรือสอบปากคำบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับผู้ฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นภริยา บุตร บิดามารดา หรือญาติพี่น้อง เพื่อประกอบ

การพิจารณา และให้ได้ว่าความว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการของ
ผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้
ดำเนินการเช่นนั้นไม่ กลับมีเพียงถ้อยคำให้การของเจ้าหน้าที่
ของผู้ถูกฟ้องคดีแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น ข้อเท็จจริงจากการ
สืบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจึงไม่เข้าเงื่อนไข
เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ ๓๑ (๒) คำสั่งลงโทษไล่
ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยมิได้มีการสอบสวนทางวินัยให้ถูกต้อง
จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือ
วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และ
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ
และให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระหว่างที่ออกจากราชการ
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและระเบียบต่อไป (คำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๗/๒๕๕๗)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็น
บรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีว่า การที่กฎหมายกำหนด
ความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกัน
ในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวันและเป็นความผิดที่ปรากฏโดย
ชัดแจ้ง นอกจากจะต้องมีข้อเท็จจริงว่า (๑) ข้าราชการดังกล่าว
ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและไม่สามารถติดต่อดำเนินงานได้นับแต่
วันแรกที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ (๒) ต้องเป็นเวลาติดต่อกันในคราว
เดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน และ (๓) ผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงเพื่อหาสาเหตุของการละทิ้งหน้าที่ราชการว่ามีเหตุสมควรหรือไม่ ถ้าหากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ปรากฏตัวและแสดงตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้ก่อนที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมถือได้ว่าไม่เข้าเงื่อนไขกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คือ การให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาตามหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังเช่นกรณีปกติทั่วไปในกระบวนการสอบสวนทางวินัย

เรื่องที่ ๒๙

ไม่มีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ...

ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล !

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๔/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโต้แย้งว่าบุคคลที่นายอำเภอมีประกาศให้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยได้เคยโต้แย้งเป็นหนังสือให้ตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว แต่การยื่นหนังสือดังกล่าวเป็นการขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครก่อนกำหนดเลือก อันถือมิได้ว่าเป็นการโต้แย้งคัดค้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่ผู้สมัครรายนี้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยไม่ได้คัดค้านผลการเลือกภายหลังจากที่นายอำเภอมีประกาศแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงถือเป็นการยื่นฟ้องคดีในขณะที่ยังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของการเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ที่เห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งประสงค์จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น จะต้องยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือกภายหลังจากที่นายอำเภอได้ประกาศผลแล้วและต้องยื่นคำร้องต่อนายอำเภอภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง การโต้แย้งหรือการยื่นคำร้องคัดค้านซึ่งได้กระทำก่อนที่จะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ไม่ถือเป็นการคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบดังกล่าวที่จะทำให้บุคคลนั้นมีสิทธิภาคีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากการโต้แย้งหรือการยื่นคำร้องคัดค้านถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนภาคีมาฟ้องตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งหากมิได้ดำเนินการแล้วศาลปกครองมีอำนาจไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ไม่ยื่นหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ...
ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล !

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๓ กำหนดว่า “การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม” กรณีที่เห็นว่าการเลือกตั้งผู้ใหญ่นั้นไม่สุจริต ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ให้สิทธิในการยื่นคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่า “เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง”

คดีที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ในฉบับนี้เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือผู้ที่เห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมว่า จะต้องคัดค้านผลการเลือกก่อนฟ้องคดีปกครองหรือไม่ ? และหากได้มีการโต้แย้งเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครที่ได้รับการประกาศชื่อเป็นผู้ใหญ่บ้าน จะถือว่าได้คัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ?

คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้ประกาศผลการคัดเลือกผู้ใหญ่ว่า นาย ล. เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ด้วย

เห็นว่านาย ล. เป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติเกี่ยวกับภูมิสำเนาหรือถิ่นที่อยู่
 ประจำตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
 ท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เนื่องจากเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียน
 บ้าน แต่บ้านดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นบ้าน โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่น
 หนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีให้ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ล. ตั้งแต่
 ก่อนที่จะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการ
 จังหวัดได้พิจารณาตรวจสอบตามที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแล้วเห็นว่า
 นาย ล. เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามการเป็น
 ผู้ใหญ่บ้าน จึงได้มีการประกาศรายชื่อผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ
 ต้องห้ามสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๙ กันยายน
 ๒๕๕๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับรองให้นาย ล. เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ
 และไม่มีลักษณะต้องห้าม จนกระทั่งมีการประกาศผลการเลือก
 และแต่งตั้งให้นาย ล. เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน
 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีคำขอ
 ประเด็นหนึ่งว่า ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี
 ยกเลิกผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาท
 เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล
 ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดี
 เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน

หรือเสียหายโดยมีอาชวลึกเลียงได้จากการดำเนินการเลือก
ผู้ใหญ่บ้าน

สำหรับประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและ
วิธีการอันเป็นสาระสำคัญก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการฟ้องคดีว่า ในกรณีที่มีกฎหมาย
กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือ
เสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะ
กระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว
 และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายใน
เวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ซึ่งในกรณีนี้
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑
ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ผู้ที่เห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้าน
เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือ
ยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมี
คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น การยื่นหนังสือขอให้นายอำเภอตรวจสอบคุณสมบัติ
ของนาย ล. ซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านก่อนที่จะมี
การเลือก ถือเป็นการโต้แย้งคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านตาม
กฎหมายดังกล่าวแล้วหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มี
หนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ล. นั้น

เป็นการขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านก่อนกำหนดเลือกกรณีดังกล่าวมิได้เป็นการโต้แย้งคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะนำประเด็นข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้สมัครยื่นเอกสารสมัครไว้โดยไม่ชอบและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับเอกสารดังกล่าวไว้โดยไม่ถูกต้อง รวมทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครโดยรับรองนาย ล. เป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายไปร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านและมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งอันเป็นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ

ดังนั้น เมื่อภายหลังจากได้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยนาย ล. เป็นผู้ได้รับเลือกและผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งนาย ล. เป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้คัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีในขณะที่ยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๑๗๔/๒๕๕๗)

คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์ที่ดีว่า หากผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายจากผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านประสงค์จะฟ้องศาล
ปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน
ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จะต้องยื่นคำร้องคัดค้านผลการเลือก
ผู้ใหญ่บ้านภายหลังจากนายอำเภอได้ประกาศผลการเลือกแล้ว
และต้องยื่นคำคัดค้านต่อนายอำเภอภายในสิบห้าวันนับแต่วัน
ปิดประกาศผล ผ.ย. ๔ ซึ่งคดีนี้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย
ได้ยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็น
ผู้ใหญ่บ้าน และนายอำเภอได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติ
จนกระทั่งมีการรับรองคุณสมบัตินั้นแล้วก่อนที่จะมีการเลือกและ
ประกาศผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหากภายหลังการเลือกและ
ประกาศผลการเลือกยังคงเห็นว่าผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน
มีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง หรือเห็นว่าการดำเนินการเป็นไปโดย
ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ก็จะต้องคัดค้านผลการเลือกตั้งกล่าว
ซึ่งการดำเนินการคัดค้านดังกล่าวถือว่าเป็นขั้นตอนและวิธีการ
อันเป็นสาระสำคัญสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย
ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน
พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ก่อน

เรื่องที่ ๓๐
มีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง
ให้แจ้งคำสั่งไปยังภูมิลำเนา ... !!

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๗

สาระสำคัญ

เลขาธิการฯ แจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังบ้านเลขที่ตามสำเนาทะเบียนบ้านและมีบุคคลอื่นลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทน แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้พักอาศัยอยู่อีกบ้านเลขที่หนึ่ง ซึ่งเป็นสถานที่ที่เป็นอาจารย์สอนหนังสือ อันถือเป็นกรณีมีถิ่นที่อยู่หลายแห่งตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาก็ตาม การแจ้งคำสั่งไปยังบ้านเลขที่ตามสำเนาทะเบียนบ้านจึงเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อมิได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มิบุคคลอื่นลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทน จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันถือว่ามีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การแจ้งคำสั่งทางปกครองอาจกระทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ หากแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือนั้นต่อคู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือจะส่งไปยังภูมิสำเนาของผู้นั้นก็ทำได้โดยให้ถือว่าเป็นการได้รับแจ้งตั้งแต่ขณะที่ไปถึง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากคู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องพักอาศัยอยู่หลายแห่งสลับเปลี่ยนกันไป หรือมีสถานที่ทำงานเป็นปกติหลายแห่ง อันถือว่าเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่หลายแห่งตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้แจ้งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิสำเนาของคู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตามที่ปรากฏในสำเนาทะเบียนบ้านโดยมีบุคคลอื่นลงลายมือชื่อรับหนังสือนั้นไว้แทนโดยชอบแล้ว กรณีถือว่าเป็นการแจ้งคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้คู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีได้พักอาศัยอยู่ในบ้านเลขที่ตามสำเนาทะเบียนบ้านนั้นเป็นปกติก็ตาม

มีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง ให้แจ้งคำสั่งไปยังภูมิลำเนา ... !!

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามที่อยู่ที่ปรากฏในสำเนาทะเบียนบ้าน ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้พักอาศัยอยู่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด และเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองทำให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่ง “การอุทธรณ์” ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่หากกฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้ คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น

ก่อนฟ้องคดี แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ก็จะต้อง
“อุทธรณ์” ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กล่าวคือ ต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง
ภายใน “สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง” ด้วยเหตุนี้
วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งจึงมีความสำคัญต่อคู่กรณีที่จะทำให้ใช้สิทธิ
ได้อย่างถูกต้อง

สำหรับการแจ้งคำสั่งนั้นตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
กำหนดว่า “การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้า
ได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่
ไปถึง” ดังนั้น กรณีที่คู่กรณีมีที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สลับเปลี่ยน
กันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำการงานเป็นปกติหลายแห่ง หาก
เจ้าหน้าที่ได้แจ้งคำสั่งโดยทางไปรษณีย์ไปยังภูมิลำเนาตามที่
ปรากฏในสำเนาทะเบียนบ้านโดยคู่กรณีผู้รับคำสั่งไม่ได้พักอาศัย
ในบ้านดังกล่าว จะถือว่าเป็นการแจ้งคำสั่งโดยชอบหรือไม่ และ
“วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่ง” คือ วันใด

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะ
กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) โดยผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒ (รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ฟอกเงิน) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจาก
ขณะดำรงตำแหน่งนิติกร ๗ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ

อย่างร้ายแรง ไม่ส่งมอบรถยนต์ให้ผู้ำนวยการกองบริหาร
จัดการทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน) แต่ฝากเก็บรถยนต์ของกลางที่สถานี
ตำรวจภูธรอำเภอทุ่งสง ทำให้การดูแลเก็บรักษารถยนต์ไม่เป็นไป
ตามระเบียบและรถยนต์ชำรุดเสียหาย เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๓ ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าของรถยนต์

โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทาง
ไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังบ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ เขตสวนหลวง
กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่อยู่ตามสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี
โดยมีบุคคลอื่นลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทนเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม
๒๕๕๕ และนาง ท. ได้นำหนังสือดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒
มกราคม ๒๕๕๖ ต่อมา วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น
อุทธรณ์คำสั่ง แต่ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณา จึงได้ฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
และอ้างว่าไม่ได้พักอาศัยในบ้านเลขที่ดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๑ รู้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์สอนที่จังหวัดอุบลราชธานีและ
เคยส่งเอกสารไปให้ผู้ฟ้องคดี

ประเด็นปัญหา คือ การแจ้งคำสั่งเป็นไปโดยชอบด้วย
มาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ? ซึ่งตามมาตรา ๓๙ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ถ้าบุคคลธรรมดามีถิ่นที่อยู่
หลายแห่งซึ่งอยู่หรือสับเปลี่ยนกันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำงาน

เป็นปกติหลายแห่ง ให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้น”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้บัญญัติถึงการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังบ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร อันเป็นที่อยู่ตามที่ปรากฏในรายการทะเบียนราษฎรของกรมการปกครองตามสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำนวนสี่ฉบับ ล้วนแต่ระบุตรงมุมบนด้านขวาของหน้าแรกว่า เขียนที่บ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้ส่งเอกสารต่าง ๆ ไปที่ที่อยู่ในจังหวัดอุบลราชธานีแต่อย่างใด และแม้จะรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๓๑๗ ก็ตาม ก็ถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่หลายแห่งตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนากรณีจึงถือได้ว่าบ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ เป็นภูมิลำเนาแห่งหนึ่งด้วย

กรณีจึงถือว่าการแจ้งคำสั่งไปยังบ้านเลขที่ ๑๕/๒๕ เป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ อันเป็นวันที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งโดยต้องยื่นภายในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๗/๒๕๕๗)

ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงถือว่าเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิของตน ซึ่งในทางกฎหมายถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังเช่นการอุทธรณ์ เป็นต้น โดยเฉพาะการ “ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองวันใด” นั้นถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การ

นับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีควรที่จะระบุที่อยู่ในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจน หรือกรณีที่มีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งแม้ตามกฎหมายให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนา คู่กรณีควรที่จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องทราบว่า จะใช้ที่อยู่แห่งใดในการติดต่อ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายต่อไป

ที่ปรึกษา

นายสุรพันธ์	บุรานนท์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาราชการแทนเลขาธิการ สำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี	ธัญญศิริ	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายปิยะศาสตร์	ไชวพันธ์	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปราณี	สุขศรี	พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ ผู้อำนวยการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูล ทางวิชาการและวารสาร
นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายณัฐพล	ลือสิงหนาท	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตติพร	ปานใหม่	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายนิรัญ	อินตร	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวปุญญาภา	ไชยคำมี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุญยรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตาภา	มุสิกชนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน ผู้พิมพ์