



จัดทำโดย
สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑
โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕
www.admincourt.go.th



หลักกฎหมายจาก บทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๑

หลักกฎหมายจาก บทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๑



ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน
มีเจตนาหวังผลการเลือก ...
ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ป่วยจริงแต่ยังปฏิบัติงานได้
ถือว่า “ไม่มีเหตุผลอันสมควร”
ต้องละทิ้งหน้าที่ !

สร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ...
เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอนได้
โดยไม่ต้องให้ออกาสโต้แย้ง !

“บุตร” ที่มีสิทธิรับ
“เงินบำเหน็จตกทอด”
กรณีบิดาถึงแก่ความตาย

สิทธิฟ้องคดีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์
ที่แจ้งเมื่อพ้นระยะเวลา
พิจารณาอุทธรณ์

ฯลฯ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลักกฎหมายจาก

บทความสันคตปกรองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๑

- : ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผลการเลือก ...
ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
- : ป่วยจริงแต่ยังปฏิบัติงานได้ ถือว่า “ไม่มีเหตุผลอันสมควร”
ต้องละทิ้งหน้าที่ !
- : สร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ... เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอนได้
โดยไม่ต้องให้ออกาสโต้แย้ง !
- : “บุตร” ที่มีสิทธิรับ “เงินบำเหน็จตกทอด” กรณีบิดา
ถึงแก่ความตาย
- : สิทธิฟ้องคดีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่แจ้งเมื่อพ้นระยะเวลา
พิจารณาอุทธรณ์

ฯลฯ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลักกฎหมายจาก

บทความสันติปปकरणที่น่าสนใจ เล่ม ๑๑

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 ๙๙๔๕

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

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการ ได้จัดทำบทความสั้นเกี่ยวกับคดีปกครอง โดยศึกษาจากคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วางหลักกฎหมายปกครอง บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีหรือที่มีความน่าสนใจมาเรียบเรียงเป็นเรื่องราวที่สามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ง่าย และได้นำไปเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ แล้ว

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่าบทความดังกล่าวมีประโยชน์และให้สาระความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง คดีปกครอง และกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จึงได้รวบรวมและจัดทำเป็นรูปเล่ม โดยได้สรุปสาระสำคัญและหลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการกำกับไว้ในบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้สนใจได้ศึกษาค้นคว้า การจัดทำหนังสือหลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจในครั้งนี้นับเป็นเล่มที่ ๑๑ แล้ว จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะมีส่วนในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการกฎหมายและผู้สนใจโดยทั่วไป

อนึ่ง ผู้อ่านสามารถสแกน QR Code เพื่อศึกษารายละเอียดของแต่ละเรื่องได้ตามที่ปรากฏในปกหลังของหนังสือเล่มนี้

(นายอดิโชค ผลดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๒๕ กันยายน ๒๕๖๒

สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
-----------	------------	------

การพัสดุ

- | | | |
|----|--|---|
| ๑. | คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ
ตรวจรับพัสดุทั้งที่ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จ | ๑ |
|----|--|---|

บริหารราชการแผ่นดิน

- | | | |
|----|---|----|
| ๒. | เมื่อราษฎรเข้าซื้อถอดถอน ... ผู้ใหญ่บ้าน
อ้างว่า “ไม่รู้กฎหมาย” ได้หรือไม่ ! | ๑๐ |
| ๓. | ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผล
การเลือก ... ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ! | ๑๖ |

วินัย

- | | | |
|----|---|----|
| ๔. | ป่วยจริงแต่ยังปฏิบัติงานได้ ถือว่า
“ไม่มีเหตุผลอันสมควร” ต้องลงทัณฑ์ ! | ๒๕ |
| ๕. | พนักงานสอบสวน “แก้ไข เปลี่ยนแปลง
ัดตอนข้อความสำคัญในคำให้การ”
ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ... !! | ๓๒ |

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
-----------	------------	------

คำสั่งทางปกครอง

๖. สิทธิในการฟ้องระทรวงการคลัง และการฟ้องเพิกถอน “ความเห็นของ
กระทรวงการคลัง” ... ในการตรวจสอบ
ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๔๓
๗. นำนันทิกถ้อยคำในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง
ไปใช้ ... แต่ไม่รับฟัง “คู่กรณี” ในชั้น
สอบข้อเท็จจริง คำสั่ง (ไม่) ชอบหรือไม่ ? ๕๐
๘. คณะกรรมการประเมินมีมติให้แก้ผลงาน ...
หลายครั้ง ! เกินจำเป็นหรือไม่ ? ๖๐
๙. ลักษณะต้องห้ามการเป็นข้าราชการตำรวจ ...
กรณีเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย ! ๖๘
๑๐. ละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ...
ต้องให้ออกาส “คู่กรณี” ชี้แจง ? ๗๘
๑๑. “การรับฟังคู่กรณี” ไม่สมบูรณ์ ...
แก้ไขได้ก่อนสิ้นสุดการพิจารณาอุทธรณ์ ! ๘๗

ละเมิด

๑๒. เจ้าหน้าที่การเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะละเลย
ไม่ตรวจสอบการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน ๙๘

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
-----------	------------	------

- | | | |
|-----|---|-----|
| ๑๓. | เสียหาย - ไม่เสียหาย : ละเมิดหรือไม่ ?
หากไม่ส่งใช้เงินยืม | ๑๐๙ |
| ๑๔. | รถของกลางสูญหายไปจากสถานที่เก็บรักษา
หัวหน้าสถานีตำรวจ ... ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ? | ๑๑๘ |
| ๑๕. | ปักเสาไฟฟ้าในหมู่บ้าน ... แต่ผู้อนุญาต
ไม่มีอำนาจ ! จึงไม่ชอบและต้องรื้อถอน | ๑๒๖ |
| ๑๖. | “ขับรถเกิดอุบัติเหตุ” แต่ไม่ใช่พนักงานขับรถ !! ...
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ? | ๑๓๗ |
| ๑๗. | บันไดสะพาน (สาธารณะ) ปิดทางเข้าออก
ที่ดินเอกชน เกินสมควรหรือไม่ ? | ๑๔๙ |

ท้องถิ่น

- | | | |
|-----|--|-----|
| ๑๘. | ถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรี
เพราะหมดความไว้วางใจ ... ดุลพินิจที่ไม่อยู่
ในบังคับต้องให้ออกละและเหตุผล !? | ๑๕๗ |
| ๑๙. | เสนอญัตติเพื่อถอดถอน “ประธาน”
แต่ “รองประธาน” ดำเนินการประชุมไม่ชอบ ! | ๑๖๖ |
| ๒๐. | รองนายก อบต. ไม่ต้องรับผิดชอบ ... เพราะไม่มี
อำนาจอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม | ๑๗๔ |

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
-----------	------------	------

๒๑.	นายก อบต. มีพฤติกรรมทุจริตในวาระก่อน ... ต้องพ้นจากตำแหน่งในวาระปัจจุบันหรือไม่ ?	๑๘๒
๒๒.	ราษฎรเข้าซื้อร้องขอเกินกึ่งหนึ่ง ... ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง	๑๘๙
๒๓.	มี “เหตุเพียงพอ” ก็สั่งให้ประจำเทศบาล ได้ ครับ !	๑๙๖
๒๔.	กฎหมายให้ “ความคุ้มครองความเชื่อ โดยสุจริต” เมื่อสุจริต ครับ !	๒๐๓

ควบคุมอาคาร

๒๕.	สร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ... เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอนได้ โดยไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้ง !	๒๐๙
-----	---	-----

สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

๒๖.	“บุตร” ที่มีสิทธิรับ “เงินบำเหน็จตกทอด” กรณีบิดาถึงแก่ความตาย	๒๑๙
-----	--	-----

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
-----------	------------	------

การเงินการคลัง

๒๗. เจ้าหน้าที่การเงิน ... ทุจจริตเบิกค่ารักษาพยาบาล
ซ้ำซ้อน คณะกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่าย
เงินประจำวันต้องรับผิดชอบหรือไม่ ? ๒๓๐

เงื่อนไขการฟ้องคดี

๒๘. สิทธิฟ้องคดีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์
ที่แจ้งเมื่อพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ๒๓๘

เรื่องที่ ๑

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ตรวจรับพัสดุทั้งที่ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๒๐/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างซ่อมรถยนต์ส่วนบุคคล โดยทราบว่าผู้รับจ้างยังซ่อมรถยนต์ไม่แล้วเสร็จตามวันเวลาที่กำหนด อันเป็นการผิดสัญญาจ้าง แต่ยังคงลงลายมือชื่อในใบตรวจรับงานว่างานซ่อมแล้วเสร็จเรียบร้อยถูกต้อง อันเป็นเท็จเพื่อให้สามารถนำเอกสารมาเบิกเงินค่าจ้างซ่อมรถยนต์ให้แก่ผู้รับจ้างไปก่อน ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗๑ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้รับความเสียหาย แม้ภายหลังจะซ่อมรถยนต์แล้วเสร็จทำให้ความเสียหายส่วนนี้ระงับไปและเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนก็ตาม แต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ไม่ได้เสนอให้มีการเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้าง ทำให้ผู้รับจ้างได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและกระทำการอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. ๒๕๓๕ (ซึ่งใช้บังคับขณะนั้น) ดังนั้น การที่กรมทางหลวงชนบทมีคำสั่งลงโทษไล่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗๑ (๒) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีหน้าที่ตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันได้ กรณีที่มีการทดลองหรือตรวจสอบทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์ จะเชิญผู้ชำนาญการเกี่ยวกับพัสดุนั้นมาให้คำปรึกษาหรือทดลองหรือตรวจสอบก็ได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจะต้องศึกษาระเบียบของทางราชการและข้อกำหนดในสัญญาให้เข้าใจและปฏิบัติให้ถูกต้องทุกขั้นตอน หากมีการตรวจรับพัสดุโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในข้อกำหนดและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือมีการละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จะถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่อาจถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้ และบางกรณีอาจมีความผิดทางอาญารูปการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ตรวจรับพัสดุทั้งที่ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗๑ (๒) กำหนดให้ “คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ มีหน้าที่ตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักฐานที่ตกลงกันไว้ สำหรับกรณีที่มีการทดลองหรือตรวจสอบในทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์ จะเชิญผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับพัสดุนั้น มาให้คำปรึกษา หรือส่งพัสดุนั้นไปทดลองหรือตรวจสอบ ณ สถานที่ของผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒินั้น ๆ ก็ได้ ในกรณีจำเป็น ที่ไม่สามารถตรวจรับเป็นจำนวนหน่วยทั้งหมดได้ ให้ตรวจรับตาม หลักวิชาการสถิติ” กรณีที่กรรมการตรวจรับพัสดุได้ลงลายมือชื่อ ตรวจรับพัสดุก่อนที่ผู้รับจ้างจะทำงานแล้วเสร็จ และต่อมาผู้รับจ้าง ได้ส่งมอบงานจนครบถ้วน แต่ล่าช้าเกินกว่ากำหนด เป็นการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และกรณีเช่นนี้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับ ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติดังกล่าวอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวง ชนบท) มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) กรณีขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างเครื่องกล ๕ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุร่วมกับนาย พ. และนาย ส. ในงานจ้างซ่อมรถยนต์ส่วนกลาง หมายเลขครุภัณฑ์ ๐๑ - ๐๑ โดยร่วมกันลงลายมือชื่อตรวจรับงานซ่อมในใบตรวจรับพัสดุลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๓๘ ทั้งที่งานซ่อมยังไม่แล้วเสร็จ ผู้รับจ้างจึงส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนด แต่มีการเบิกจ่ายเงินค่าซ่อมแซมรถยนต์คันดังกล่าวให้กับผู้รับจ้าง ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗๑ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้รับความเสียหาย เป็นความผิดทางวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และมีความผิดทางอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการสอบสวนหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีกระทำผิด

เป็นเวลากว่า ๑๐ ปี โดยไม่ปรากฏเหตุแห่งความล่าช้า ประกอบกับ ต้นสังกัดเดิมถูกยุบเลิกไป เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจรวบรวม พยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ตามข้อกล่าวหาได้อย่าง ครบถ้วน และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำพยานหลักฐานมาหักล้างแก้ข้อกล่าวหา เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจ ลงโทษที่รุนแรงไม่สมควรแก่ความผิด จึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีมติว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ ยกอุทธรณ์

คดีนี้มีประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๒ ประเด็น ประเด็นแรก คือ ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับ ประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐาน ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีให้การต่อ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๙ รับว่าการช่อมรยนต์คั่นดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ แต่ที่ลงลายมือชื่อเพราะเห็นว่านาย พ. ประธานกรมการ ได้ลงลายมือชื่อตรวจรับ และเจ้าของอุ้ให้การเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๙ ยอมรับเช่นกันว่า การช่อมรยนต์คั่นดังกล่าว

ตามรายการที่ ๑ - ๕ ซ่อมเสร็จประมาณกลางปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ส่วนรายการที่ ๖ - ๑๑ ซ่อมเสร็จประมาณปลายเดือนธันวาคม ๒๕๓๘ และเสร็จเรียบร้อยทุกอย่างเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๓๙ และได้นำรถยนต์ไปส่งมอบที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ คำให้การดังกล่าวเป็นคำให้การที่ใกล้ชิดกับวันเกิดเหตุย่อมมีความน่าเชื่อถือ จึงรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่ารถยนต์คันดังกล่าวยังซ่อมไม่แล้วเสร็จ ส่วนการดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดี แม้ล่าช้าภายหลังวันเกิดเหตุถึง ๑๒ ปี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดภายในอายุความตามที่กฎหมายกำหนด และเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างครบถ้วนแล้ว การดำเนินการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างซ่อมรถยนต์ส่วนกลาง หมายเลขครุภัณฑ์ ชพ ๐๑ - ๐๑ ทราบว่าผู้รับจ้างยังซ่อมรถยนต์ไม่แล้วเสร็จตามที่วันเวลาที่กำหนด อันเป็นการผิดสัญญาจ้าง แต่ยังไม่ลงลายมือชื่อตรวจรับพัสดุในใบตรวจรับงานซ่อมรถยนต์ว่างานซ่อมแล้วเสร็จเรียบร้อยถูกต้องอันเป็นเท็จ เพื่อให้สามารถนำเอกสารมาเบิกเงินค่าจ้างซ่อมรถยนต์ให้แก่ผู้รับจ้างไปก่อน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗๑ (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ทำให้ผู้รับจ้างได้รับประโยชน์ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้รับความเสียหาย แม้ภายหลังจะได้ส่งมอบรถยนต์ที่ซ่อมแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ ซึ่งความเสียหายส่วนนี้ระงับไปก็ตาม แต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ไม่ได้เสนอให้ผู้ว่าจ้างเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างซึ่งจะต้องถูกปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคาจ้างจากการส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนด ๒๙๙ วัน เป็นเงิน ๒๙,๙๐๐ บาท อันเป็นการทำให้ผู้รับจ้างได้รับประโยชน์ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ได้รับประโยชน์ตอบแทน แต่ก็เป็นการทำให้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้รับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่า พฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่ามีมูลความผิดโดยถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีมีความล่าช้าแต่อย่างใด โดยได้ปฏิบัติตามกรอบระยะเวลาและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์นั้น เมื่อการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยและระดับโทษทางวินัยที่ได้รับเหมาะสมแล้ว ไม่มีเหตุผลหย่อนโทษ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. ๒๐/๒๕๖๐)

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็น

กรรมการตรวจรับพัสดุว่า ก่อนจะทำการตรวจรับพัสดุจะต้อง
 ศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
 หรือพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
 พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐
 เป็นต้นไป และข้อกำหนดในสัญญาให้เข้าใจเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง
 ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนดในสัญญา และไม่ทำให้ราชการ
 ได้รับความเสียหาย หากกรรมการตรวจรับพัสดุตรวจรับพัสดุ
 โดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนด
 ในสัญญา หรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ
 ข้อกำหนดในสัญญาจนเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย
 อันเป็นการกระทำผิดวินัยที่ต้องถูกลงโทษทางวินัย และอาจเป็น
 ความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมาย
 อาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่
 โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ
 หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต



เรื่องที่ ๒

เมื่อราษฎรเข้าซื้อถอดถอน ... ผู้ใหญ่บ้านอ้างว่า
“ไม่รู้กฎหมาย” ได้หรือไม่ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๒/๒๕๕๘

สาระสำคัญ

กรณีราษฎรเข้าซื้อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าประพฤติตนไม่เหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่ไม่โปร่งใส เมื่อผู้ที่เข้าซื้อกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง ในแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ของผู้เข้าซื้อถอดถอน โดยรับรองว่าข้อความที่ปรากฏเป็นความจริงทุกประการ นายอำเภอ จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่ผู้ใหญ่บ้านอ้างว่าได้กระทำความผิด และไม่รู้ข้อกฎหมายนั้น ไม่อาจรับฟังได้ เพราะเมื่อได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ ดังกล่าว อีกทั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ผู้ใหญ่บ้านต้องรู้กฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เจตนารมณ์และเหตุผลของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ นั้น เป็นการบัญญัติให้สิทธิแก่ราษฎรส่วนใหญ่ในหมู่บ้านที่จะไม่ยินยอมให้ผู้ใหญ่บ้านที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมอยู่ในตำแหน่งต่อไป เนื่องจากหากปล่อยให้นั้นซ้ำอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง จึงเป็นอำนาจของนายอำเภอที่จะมีคำสั่ง ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งใดก็ตามจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และไม่อาจยกความไม่รู้กฎหมายขึ้นกล่าวอ้างเพื่อให้ตนเองพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายได้

เมื่อราษฎรเข้าชื่อถอดถอน ... ผู้ใหญ่บ้านอ้างว่า
“ไม่รู้กฎหมาย” ได้หรือไม่ !

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

อุทาหรณ์คดีปกครองเรื่องนี้ เป็นกรณีนายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากราษฎรได้เข้าชื่อร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

และผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลังจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์จึงฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ทั้งจำนวนและคุณสมบัติของราษฎรที่เข้าชื่อกันและข้อโต้แย้งของผู้ใหญ่บ้านว่า “ไม่รู้กฎหมาย” และเป็นการลงชื่อเพื่อรับของแจกมิได้มีเจตนาที่จะถอดถอนตนออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด

คดีนี้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๓ เสนอรายชื่อราษฎรจำนวน ๗๕ คนที่เข้าชื่อกันเพื่อขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้

ออกจากตำแหน่ง โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมและปฏิบัติหน้าที่ไม่โปร่งใส เจ้าหน้าที่จึงได้ทำการตรวจสอบรายชื่อกับบัญชีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๑๒๘ คน ที่ได้จัดพิมพ์ขึ้นจากฐานข้อมูลระบบทะเบียนราษฎรแล้วปรากฏว่าราษฎรผู้เข้าชื่อถอดถอนทั้งหมดเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงแจ้งให้ราษฎรผู้เข้าชื่อทั้งหมดมาแสดงตัวเพื่อยืนยันการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนตามแบบที่กำหนด ซึ่งเป็นแบบเดียวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเป็นรายบุคคล ในวันที่ ๑๗ และวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ราษฎรผู้เข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวจำนวน ๗๐ คน ได้มาลงลายมือชื่อเพื่อแสดงความประสงค์ขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งต่อหน้าเจ้าหน้าที่และกำนัน พร้อมทั้งได้แสดงบัตรประจำตัวประชาชนเป็นหลักฐาน

นายอำเภอตรวจสอบแล้วจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีราษฎรผู้เข้าชื่อขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งมีจำนวน ๗๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่เกิน ๖๔ คน ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และเมื่อต่อมาราษฎรผู้เข้าชื่อถอดถอนดังกล่าวได้มา

ลงลายมือชื่อเพื่อยืนยันความประสงค์ พร้อมแสดงหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชนจำนวน ๗๐ คน ซึ่งยังคงมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่ง และมีคุณสมบัติตรงตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีเจตนารมณ์ในการให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดที่จะเข้าชื้อกันเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ราษฎรผู้เข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งมีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอย่อมมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิด และไม่รู้ข้อกฎหมายนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าว อีกทั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรู้กฎหมาย

ส่วนที่อุทธรณ์ว่า ราษฎรที่ลงลายมือชื่อในวันที่ ๑๗ และวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นการลงชื่อเพื่อรับของแจกมิได้ มีเจตนาถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งนั้น เห็นว่า เมื่อราษฎรจำนวน ๗๐ คน ได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเองในแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ของผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน

และรับรองว่าข้อความที่ปรากฏเป็นความจริงทุกประการ เมื่อไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่จะทำให้เข้าใจได้ว่าราษฎรจำนวนดังกล่าวลงลายมือชื่อโดยสำคัญผิดในสาระสำคัญ

คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๒/๒๕๕๘)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ว่ามีเจตนารมณ์และเหตุผลที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษเพื่อให้สิทธิแก่ราษฎรส่วนใหญ่ว่าจะไม่ยินยอมให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไป และหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ จึงให้อำนาจแก่นายอำเภอในการมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้แล้ว การดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือรวมทั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะตำแหน่งใดก็ตาม จะต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องรู้กฎหมาย และไม่อาจยกความไม่รู้กฎหมายขึ้นกล่าวอ้างได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องศึกษาข้อกฎหมาย ทั้งอำนาจหน้าที่ ข้อห้าม ข้อปฏิบัติ ให้ชัดเจนเพื่อให้การปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่นั้นบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ผู้สนใจศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว



เรื่องที่ ๓

ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผลการเลือก ...
ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๓/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

เมื่อราษฎรจำนวน ๑๒ คน ได้แจ้งย้ายเข้าไปมีชื่อในทะเบียนบ้านโดยมิได้อยู่อาศัยจริง โดยราษฎรดังกล่าวจำนวน ๑๐ คน ได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ส่วนอีก ๒ คน ไม่ได้ไปใช้สิทธิการนี้ถือเป็นการแจ้งย้ายเพื่อหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และเมื่อพิจารณาผลคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่แตกต่างกัน ๗ คะแนน จึงอาจทำให้ผลการเลือกเปลี่ยนแปลงได้ ประกอบกับผู้ใหญ่บ้านเอง ยอมรับว่าเป็นเครือญาติกับราษฎรที่ย้ายเข้าไปมีชื่อในทะเบียนบ้านจำนวน ๘ คน อีกทั้งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในฐานะเจ้าบ้านผู้นิยมนำบุคคลอื่นย้ายเข้าและเป็นผู้แจ้งย้ายด้วยตนเอง จึงเชื่อได้ว่าผู้ใหญ่บ้านมีความเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นกับการย้ายบุคคลที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยมีเจตนาหวังผลการเลือกอันส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งเข้ามารับหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน หากได้กระทำการหรือมีความเกี่ยวข้องกับการทุจริตเลือกตั้งด้วยการยินยอมหรือรู้เห็นให้บุคคลที่มีได้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านซึ่งไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือเลือกผู้ใหญ่บ้านย้ายถิ่นที่อยู่ โดยมีเจตนาเพื่อหวังผลในการเลือกตั้ง หรือกระทำการใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ หรือปรากฏหลักฐานอันเชื่อได้ว่าจะส่งผลทำให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว ผู้สมัครรายดังกล่าวจะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือต้องพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้กำหนดไว้

๒. ระยะเวลาตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมพ้นจากตำแหน่งภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งนั้น เป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นโดยมีเจตนาที่จะให้มีผลเป็นการเร่งรัดการปฏิบัติราชการเท่านั้น แม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อล่วงเลยระยะเวลา ๙๐ วัน ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้าน มีเจตนาหวังผลการเลือก ...
ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !**

“การเลือกตั้ง” นับว่าเป็นสิทธิและหน้าที่ประการหนึ่งของประชาชนชาวไทย โดยการจัดการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งในการจัดการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นนั้น กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งได้มีบทบัญญัติกำหนดข้อห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็น การฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือกระทำการไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตามที่ทำให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัครรายอื่น ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้การดำเนินการเลือกตั้งในแต่ละครั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กล่าวคือ การเลือกตั้งต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม และผู้สมัครแต่ละรายได้แข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน

หากมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเพื่อให้ผู้สมัครรายใดได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการกระทำนั้น หรือมีมูลเหตุอันควรสงสัยหรือปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งครั้งนั้นไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถที่จะดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือให้สมาชิกภาพของผู้สมัครรายนั้นสิ้นสุดลงได้

ดังเช่นการเลือกผู้ใหญ่บ้านในคดีนี้ กฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

โดยในช่วงนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือกหรือจนถึงสิ้นสุดการลงคะแนนนั้น หากมีผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น (๑) จูงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ ให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนน หรือดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร (๒) โฆษณาหาเสียงโดยวิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครคนใด (๓) เจ้าหน้าที่วางตัวไม่เป็นกลาง หรือให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนผู้สมัครคนหนึ่งคนใด (๔) ใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำการเพื่อให้เกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบแก่ผู้สมัครคนใด (๕) ชื้อหรือเช่าเวลาหรือรายการของสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือทำให้ได้มาซึ่งเวลาออกอากาศทางสถานีดังกล่าว เพื่อโฆษณาหาเสียง เป็นต้น จะถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนั้น เป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม

อุทาหรณ์คดีปกครองเรื่องนี้ เป็นกรณีการย้ายที่อยู่ของบุคคลที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในช่วงก่อนที่จะประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีดังกล่าวจะถือเป็นมูลเหตุที่ส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ อย่างไร

มูลเหตุของคดีนี้เป็นการเลือกผู้ใหญ่บ้านของหมู่ที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งมีผู้สมัคร ๒ คน โดยผลการเลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่หนึ่งเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้รับคะแนนสูงสุด นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา ผู้สมัครหมายเลข ๒ ซึ่งได้คะแนนลำดับที่ ๒ ได้คัดค้านว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ไม่ได้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพราะมีการย้ายบุคคลเข้าทะเบียนบ้านเพื่อหวังผลการเลือก

หลังจากที่นายอำเภอได้ดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการย้ายที่อยู่ของผู้ใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหลังจากครบ ๙๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งและให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเดิม

คดีนี้ปรากฏหลักฐานการแจ้งย้ายที่อยู่ของบุคคลเข้ามาในหมู่ที่ ๑ รวม ๑๒ คน ได้แก่ บ้านเลขที่ ๒๓๔ มีผู้แจ้งย้ายเข้ามา ๔ คน โดยพี่สาวของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายตนเองและครอบครัว

เข้ามา ซึ่งบ้านเลขที่ดังกล่าวได้ถูกรื้อถอนไปแล้วและไม่มีสภาพเป็นบ้านที่จะให้อยู่อาศัย บ้านเลขที่ ๓๓ มีผู้แจ้งย้ายเข้ารวม ๔ คน โดยมีบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าบ้าน แต่มีผู้ที่ไม่ได้พักอาศัยอยู่จริง ๑ คน และไม่ได้พักอาศัยประจำอีก ๒ คน บ้านเลขที่ ๒๓๗ มีผู้แจ้งย้ายเข้ารวม ๓ คน แต่ไม่ได้พักอาศัยประจำอยู่บ้านเลขที่ดังกล่าว สำหรับบ้านเลขที่ ๒๕๕ นั้นมีผู้แจ้งย้ายเข้า ๑ คน แต่ไม่ได้เข้ามาอยู่อาศัย โดยก่อนวันที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน ท่านั้นได้แจ้งให้เจ้าบ้านเลขที่ ๒๓๔ เลขที่ ๒๓๗ และเลขที่ ๒๕๕ มาชี้แจงเพื่อตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และเจ้าบ้านดังกล่าวรับว่าจะแจ้งย้ายบุคคลออกให้ถูกต้อง

การแจ้งย้ายที่อยู่ของบุคคลต่าง ๆ ข้างต้นจะถือว่าเป็นการย้ายโดยมีเจตนาหวังผลการเลือก อันจะเป็นเหตุให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อบุคคลทั้ง ๑๒ คน ได้แจ้งย้ายเข้าไปมีชื่อในทะเบียนบ้านโดยมิได้อยู่อาศัยจริง ทำให้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่บุคคลดังกล่าวได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๑๐ คน ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน จึงฟังว่าเป็นการแจ้งย้ายเข้าเพื่อหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อพิจารณาประกอบผลคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้สมัครหมายเลข ๑ และบ้านหมายเลข ๒ ซึ่งแตกต่างกัน ๗ คะแนน จึงอาจทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียอมรับว่า มีความเกี่ยวพันเป็นเครือญาติกับบุคคลที่ย้ายเข้าบ้านเลขที่ ๒๓๔ และบ้านเลขที่ ๓๓ รวม ๘ คน จริง อีกทั้งปรากฏหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อในฐานะเจ้าบ้านผู้ยินยอมให้บุคคลอื่นย้ายเข้าบ้านเลขที่ ๓๓ และเป็นผู้แจ้งย้ายบุคคลดังกล่าวเข้าบ้านด้วยตนเอง จึงมีน้ำหนักเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการย้ายบุคคลที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านซึ่งไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยมีเจตนาหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นปัญหาที่ว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเมื่อระยะเวลาล่วงเลยไป ๙๐ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน จะมีผลทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

ได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมพ้นจากตำแหน่งภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมาในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้มีคำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ซึ่งวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น ระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าวจึงเป็นเพียงระยะเวลาที่กฎหมายมีเจตนาที่จะให้มีผลเป็นการเร่งรัดการปฏิบัติราชการเท่านั้น

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง แม้จะล่วงเลยระยะเวลา ๙๐ วัน ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๓/๒๕๖๐)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ถือเป็นอุทาหรณ์ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีว่า การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดจะต้องเข้ามารับหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนนั้น หากได้กระทำการหรือมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตในการเลือกตั้งด้วยการยินยอมหรือรู้เห็นการย้ายบุคคลที่มีได้มี

ภูมิลาเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านซึ่งไม่มีสิทธิเลือก
 ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้ว่าการย้ายถิ่นที่อยู่จะเป็นสิทธิและเสรีภาพของ
 บุคคลก็ตาม แต่หากการย้ายถิ่นที่อยู่นั้นมีเจตนาเพื่อหวังผล
 ในการเลือกตั้ง หรือกระทำการไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตามที่
 มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ หรือปรากฏหลักฐานหรือมีเหตุ
 เพียงพอที่ควรให้เชื่อได้ว่าจะทำให้การเลือกตั้งครั้งนั้นเป็นไป
 โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งนอกจากผู้สมัครรายดังกล่าว
 จะต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว
 ยังส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจของประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้
 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ยังอธิบายให้เห็นถึงกรอบ
 ระยะเวลาของกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างใด
 อย่างหนึ่ง หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำการภายในเวลาที่กฎหมาย
 กำหนด จะมีผลทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจชอบด้วย
 กฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของ
 กฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญด้วย ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง
 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลือกตั้งในแต่ละครั้งเป็นไปโดยสุจริต
 และเที่ยงธรรม การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อเป็น
 การเร่งรัดในการปฏิบัติราชการเท่านั้น มิได้ส่งผลให้การกระทำ
 หรือการใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๔

ป่วยจริงแต่ยังปฏิบัติงานได้

ถือว่า “ไม่มีเหตุผลอันสมควร” ต้องละทิ้งหน้าที่ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๖๖/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

ข้าราชการซึ่งมีอาการเจ็บป่วยทางสายตาไม่ไปปฏิบัติราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเป็นเวลากว่า ๔ เดือน โดยไม่ยื่นใบลาป่วยตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ และเมื่อพิจารณาจากใบรับรองแพทย์ที่แพทย์นัดให้ไปรับการตรวจรักษาและให้หยุดงานเพื่อพักรักษาตัวเป็นครั้งคราว เอกสารบัญชีลงเวลาปฏิบัติราชการซึ่งพบลายมือชื่อการลงเวลามาปฏิบัติราชการ แต่ไม่ได้ลงเวลากลับและไม่ได้ปฏิบัติงาน จึงแสดงให้เห็นว่าอาการเจ็บป่วยยังไม่รุนแรงถึงขนาดที่จะต้องหยุดพักรักษาตัวติดต่อกันหลายวัน อันจะเป็นเหตุให้ไม่สามารถเดินทางไปปฏิบัติราชการหรือยื่นใบลาป่วยต่อผู้บังคับบัญชาได้ พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการจงใจละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง การที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็น การใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาป่วยต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๗ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนหรือในวันที่ลา เว้นแต่กรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ และหากมีอาการป่วยจนไม่สามารถลงชื่อในใบลาได้จะให้ผู้อื่นลาแทนก็ได้ แต่เมื่อสามารถลงชื่อได้แล้วให้เสนอหรือจัดส่งใบลาโดยเร็ว

๒. การที่ข้าราชการไม่เสนอหรือจัดส่งใบลาป่วยตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้และเป็นการขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วัน โดยที่อาการป่วยนั้นยังเป็นที่สามารถไปปฏิบัติราชการได้ พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (หรือมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ กรณีเป็นข้าราชการครู)

ป่วยจริงแต่ยังปฏิบัติงานได้ ถือว่า “ไม่มีเหตุผลอันสมควร” ต้องละทิ้งหน้าที่ !

การปฏิบัติตนให้เป็นข้าราชการที่ดีไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภทใด

นอกจากจะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลแล้ว ข้าราชการยังต้องประพฤติปฏิบัติตนภายใต้กรอบของระเบียบวินัยที่ทางราชการได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ดังเช่นการลาป่วยของข้าราชการ แม้จะเป็นสิทธิของข้าราชการที่พึงลาได้ แต่ต้องปฏิบัติตามข้อ ๑๗ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยต้องเสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจอนุญาตก่อนหรือในวันทีลา เว้นแต่กรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ และกรณีที่มืออาการป่วยจนไม่สามารถลงชื่อในใบลาได้จะให้ผู้อื่นลาแทนก็ได้ แต่เมื่อสามารถลงชื่อได้แล้วให้เสนอหรือจัดส่งใบลาโดยเร็ว และกรณีที่ข้าราชการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ (๓)

ข้อพิพาทที่นำมาเป็นอุทธรณ์คดีปกครองเรื่องนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยพฤติการณ์ของข้าราชการที่ป่วย (จริง) หลายวัน แต่ไม่รุนแรงถึงขนาดจะมาทำงานไม่ได้ และได้ยื่นใบลาป่วยทางไปรษณีย์ภายหลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว

พฤติการณ์ดังกล่าวถือว่ามี “เหตุผลอันสมควร” หรือไม่ ?

มูลเหตุของคดีเกิดจากนายสมหมาย (นามสมมติ) ข้าราชการครูได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการอีกโรงเรียนหนึ่ง และเมื่อครบกำหนดการช่วยราชการต้องกลับไปปฏิบัติราชการที่โรงเรียนต้นสังกัดเดิมตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๒ แต่นายสมหมายไม่ได้มารายงานตัวและไม่ได้ไปปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒

หน่วยงานราชการต้นสังกัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและผู้อำนวยการโรงเรียนต้นสังกัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ในส่วนของการสอบสวนทางวินัย คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและนายสมหมายได้รับทราบแล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด

ต่อมา ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไล่ออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการฯ จนพอใจละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกิน

กว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หลังจากนั้น นายสมหมาย ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ตนกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม

คดีนี้ถึงแม้เป็นการกระทำผิดทางวินัยของข้าราชการครู แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗ มาตรา ๘๗ ได้กำหนดพฤติการณ์การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้ไต่ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูด้วย ดังนั้น จึงใช้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการทั่วไปได้

โดยคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการขาดราชการของนายสมหมาย (ผู้ฟ้องคดี) ตามที่ศาลปกครองสูงสุดรับฟังได้ คือ

- ไม่ได้ไปปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๒ จนถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๒ (เกินกว่าสิบห้าวัน)

- ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๗ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ได้ส่งใบลาพร้อมกับใบรับรองแพทย์หลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง

● นายสมหมายเข้ารับการตรวจรักษาอาการป่วยกับแพทย์หลายครั้งและหลายแห่งจำนวน ๙ ครั้ง ด้วยอาการวิงเวียนศีรษะ คลื่นไส้คล้ายจะอาเจียน ปวดบริเวณเบ้าตา สายตาพร่ามัว มองเห็นภาพไม่ชัดและมีภาพซ้อน โดยแพทย์ระบุว่ามีการผิดปกติที่ตาข้างซ้าย เนื่องจากสายตาเอียงร่วมกับสายตาวัว และกระจกตาแห้ง ส่งผลให้มองภาพไม่ชัด เห็นภาพซ้อนและเวียนศีรษะ ส่วนตาขวาปกติ เมื่อแก้ไขด้วยแว่นแล้วอาการดีขึ้น แต่ไม่เท่าตาขวา จึงแนะนำให้ปิดตาซ้ายเมื่อไปทำงาน

● ปรากฏจากใบรับรองแพทย์ว่า อาการเจ็บป่วยเป็นกรณี que แพทย์นัดให้ไปรับการตรวจรักษาและให้หยุดงานเพื่อพักรักษาอาการเจ็บป่วยเป็นครั้งคราว ไม่ถึงขนาดที่จะต้องนอนพักรักษาตัวในโรงพยาบาล

● ปรากฏจากเอกสารบัญชีลงเวลาปฏิบัติราชการ พบลายมือชื่อการลงเวลามาปฏิบัติราชการในวันที่ ๒๖ และวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ แต่ไม่ได้ลงเวลากลับ และมีพยานพบเห็นและได้พูดคุยทักทายกัน หลังจากนั้น นายสมหมายได้ขี่รถจักรยานยนต์ออกไปจากโรงเรียนและไม่ได้กลับมาปฏิบัติหน้าที่อีกเลย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อาการเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดียังไม่รุนแรงถึงขนาดที่จะต้องหยุดพักรักษาตัวติดต่อกันหลายวัน อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเดินทางไปปฏิบัติราชการหรือยื่นใบลาป่วยได้ และแม้ว่าจะไม่สามารถยื่นใบลาได้ด้วยตนเอง แต่สามารถให้ผู้อื่นลาแทนได้เช่นกัน ทั้งเมื่อ

ผู้ฟ้องคดีจัดส่งหนังสือรายงานอาการเจ็บป่วยและแนบใบรับรองแพทย์พร้อมใบนัดตรวจรักษาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็เป็นเหตุที่เกิดขึ้นภายหลัง

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีอาการเจ็บป่วยทางสายตาและไม่ได้ยื่นใบลาป่วยต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบของทางราชการ ว่าด้วยการลา จึงไม่อาจถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควร การกระทำดังกล่าวถือเป็นการจงใจละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๖๖/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการหรือการประพฤติปฏิบัติตนที่ดีของข้าราชการไม่ว่าประเภทใดเกี่ยวกับการใช้สิทธิลาป่วยว่า เมื่อประสงค์จะลาป่วยจะต้องเสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อนหรือในวันที่ลา หากจำเป็นจะเสนอใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการก็ได้ และการไม่จัดส่งใบลาป่วยตามระเบียบของทางราชการและขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยอาการป่วยนั้นยังสามารถไปปฏิบัติงานได้ พฤติการณ์ถือเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้



เรื่องที่ ๕

พนักงานสอบสวน

**“แก้ไข เปลี่ยนแปลง ตัดทอนข้อความสำคัญ
ในคำให้การ” ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ... !!**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

พนักงานสอบสวนแก้ไขตัดทอนคำให้การของพยานในคดีอาญา ทำให้คำให้การในส่วนของการสอบสวนที่นำส่งพนักงานอัยการไม่ตรงกับคำให้การของพยานในชั้นสอบสวน โดยจุดที่ไม่ตรงหรือแตกต่างกันล้วนเป็นข้อความสำคัญที่ระบุถึงพฤติการณ์ของผู้ต้องหาว่าเกี่ยวข้องกับคดีอย่างไร และการไม่มีข้อความดังกล่าวเป็นผลให้ข้อกล่าวหา มีน้ำหนักลดลง เมื่อพนักงานสอบสวนได้ครอบครองและเก็บรักษาสำนวนการสอบสวนมาโดยตลอด ย่อมมีโอกาสแก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารในส่วนนี้ได้ ประกอบกับการที่ได้นำสำนวนการสอบสวนไปส่งพนักงานอัยการเองและเก็บร่างสำนวนไว้กับตนเอง ซึ่งวิญญูชนย่อมเห็นได้ว่าการปกปิดมิให้ผู้ใดล่วงรู้ข้อเท็จจริงในคำให้การของพยานที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ กรณีจึงน่าเชื่อว่าการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ตัดทอนข้อความสำคัญออกไปจากคำให้การเดิมของพยานและพิมพ์ขึ้นใหม่เพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหา จนเป็นเหตุให้พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้น

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๑) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากงานสอบสวน ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. นอกจากข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว ยังต้องรักษาวินัยข้าราชการและประพฤติปฏิบัติตนภายใต้จรรยาบรรณของวิชาชีพตนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการตำรวจที่อยู่ในฐานะพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา นำตัวผู้กระทำความผิดอาญามาสอบสวน ดำเนินคดี และส่งตัวให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องต่อศาลนั้น จะต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือผู้ต้องหาให้พ้นจากความผิดหรือไม่ต้องรับโทษหรือได้รับโทษน้อยลง หากข้าราชการตำรวจมีพฤติการณ์เช่นนี้ ย่อมถือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีควรได้ และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

๒. การสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยเป็นเรื่องทางบริหารและการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ โดยการใช้ดุลพินิจซึ่งนำหลักพยานหลักฐานเพื่อลงโทษทางวินัย ซึ่งไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาจนถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยดังเช่นการพิจารณาความผิดเพื่อลงโทษในทางอาญา

พนักงานสอบสวน

**“แก้ไข เปลี่ยนแปลง ตัดทอนข้อความสำคัญ
ในคำให้การ” ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ... !!**

การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการตำรวจไม่ได้แตกต่างกับข้าราชการทั่วไปที่จะต้องรักษาระเบียบวินัยข้าราชการ ทั้งนี้ การกระทำที่ถูกกำหนดให้เป็นความผิดวินัยของข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะมีลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ หรือกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ต่างเป็นการกระทำที่ถูกกำหนดให้เป็นการกระทำที่ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีระดับโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ ซึ่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็กำหนดไว้ในมาตรา ๗๙ (๑) และ (๕)

แต่ความสำคัญอยู่ที่พฤติการณ์หรือการกระทำในลักษณะเช่นใด

“เป็นการกระทำที่เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ หรือกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง”

ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดลักษณะของ พุทธการณหรือการกระทำดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ การตรา บทบัญญัติที่มีถ้อยคำไม่แน่นอนตายตัวในลักษณะเช่นนี้เป็น กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารที่จะพิจารณา ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยคำนึงถึงบทบาท หน้าที่ของการเป็นข้าราชการและบริบททางสังคมในแต่ละยุคสมัย ทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยต้องวินิจฉัยพุทธการณ หรือการกระทำตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี ภายใต้ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

อุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ ถือเป็นตัวอย่างที่ดีที่ผู้มี อำนาจพิจารณาโทษทางวินัยจะใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัย พุทธการณหรือการกระทำของข้าราชการตำรวจในเรื่องดังกล่าว และเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการตำรวจที่จะไม่ประพฤติ ปฏิบัติเพื่อมิให้ตนต้องถูกลงโทษทางวินัย

มูลเหตุแห่งคดีเกิดจากขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ เป็นพนักงานสอบสวนเวรประจำสถานีตำรวจภูธรแห่งหนึ่ง ได้จับกุมผู้ต้องหาในข้อหาร่วมกันจำหน่ายและมียาเสพติดให้โทษ ประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำการสอบสวนดาบตำรวจ ส. (นามสมมติ) (ผู้กล่าวหา) จำสืบตำรวจ อ. (นามสมมติ) และสืบตำรวจเอก ก. (นามสมมติ) (พยาน) โดยได้บันทึกคำให้การดังกล่าวไว้เป็น เอกสารในสำนวนการสอบสวน และภายหลังจากที่รวบรวม

พยานหลักฐานเสร็จสิ้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้สรุปสำนวนการสอบสวน และทำความเข้าใจข้อเท็จจริงฟ้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น

แต่ต่อมาปรากฏว่าเมื่อพนักงานอัยการได้นัดหมายพยาน ให้ไปพบเพื่อซักซ้อมทบทวนคำให้การ จำสืบตำรวจ อ. และ สืบตำรวจเอก ว. ได้โต้แย้งว่าคำให้การของตนในสำนวน การสอบสวนไม่ตรงกับที่เคยให้ไว้กับพนักงานสอบสวน โดยมีการแก้ไขตัดทอนสาระสำคัญหลายจุด และลายมือชื่อในคำให้การ ไม่ใช่ลายมือชื่อของตน เป็นเหตุให้พนักงานอัยการมีความเห็น สันนิษฐานไม่ฟ้อง

จำสืบตำรวจ อ. กับพวกจึงได้ยื่นเรื่องร้องเรียน และ ผู้บังคับการตำรวจภูธรได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีหากได้ปลอมลายมือชื่อจริง ย่อมเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ หรือกระทำการ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง ควรได้รับโทษไล่ออก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด) จึงมีคำสั่ง ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติเอกฉันท์ของคณะกรรมการ พิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ ฐานปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับ ประโยชน์ที่มิควรได้ และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อย อย่างไม่ดีอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๑) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติ ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์) ซึ่งทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) โดยโต้แย้งว่าได้สอบสวนผู้กล่าวหาและพยานไปตามพฤติการณ์ข้อเท็จจริงในการจับกุมทุกประการ ไม่ได้ปลอมแปลงลายมือชื่อของตาบตำรวจ ส. จำสิบตำรวจ อ. และสิบตำรวจเอก ว. และเมื่อสอบสวนเสร็จได้พิมพ์ให้อ่านและอ่านให้ฟังแล้วจึงให้ผู้กล่าวหาและพยานลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้า ลายมือชื่อจึงเป็นของผู้กล่าวหาและพยานจริง และเชื่อว่าไม่มีผู้ใดลงลายมือชื่อตนเองให้เหมือนเดิมทุกครั้ง

ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คดีนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากรายงานการสอบสวน (แบบ สว.๖) ว่า (๑) ตาบตำรวจ ส. จำสิบตำรวจ อ. และสิบตำรวจเอก ว. ให้การสอดคล้องกันว่า คำให้การในสำนวนการสอบสวนไม่ตรงกับที่เคยให้ไว้ในวันสอบสวน โดยจำสิบตำรวจ อ. และสิบตำรวจเอก ว. ได้ถ่ายสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนเก็บไว้ ซึ่งเมื่อนำมาตรวจสอบเปรียบเทียบกับคำให้การในสำนวนของพนักงานอัยการ ปรากฏว่ามีการพิมพ์คำให้การขึ้นเป็นฉบับใหม่แก้ไขในจุดสำคัญของคดีหลายจุด และมีการปลอมลายมือชื่อของตน (๒) หัวหน้าเขียนคดีให้การยืนยันว่า ผู้ฟ้องคดีเป็น

ผู้นำสำนวนการสอบสวนคดีส่งพนักงานอัยการด้วยตนเอง และร่างสำนวนการสอบสวนผู้ฟ้องคดีก็เป็นผู้เก็บรักษาไว้ ไม่ได้ส่งให้เจ้าหน้าที่เสมียนคดีเก็บรักษาไว้ตามระเบียบ ซึ่งตามหลักปฏิบัติ การนำสำนวนส่งพนักงานอัยการและการเก็บร่างสำนวนได้มีการมอบหมายให้ข้าราชการตำรวจผู้อื่นเป็นผู้รับผิดชอบ และเมื่อตรวจสอบในสมุดสารบบทะเบียนหนังสือส่งอัยการ ไม่มีหลักฐานการนำส่งแต่อย่างใด

พฤติการณ์หรือการกระทำของผู้ฟ้องคดีในฐานะพนักงานสอบสวน ถือว่าเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ หรือกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาเอกสารคำให้การฉบับที่จำสืบตำรวจ อ. และสืบตำรวจเอก ว. อ้างว่าได้ถ่ายสำเนาไว้ เปรียบเทียบกับคำให้การในสำนวนคดีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นฉบับจริง เห็นว่ามีข้อความเหมือนกันเกือบทั้งหมด ยกเว้นบางจุดตามที่อ้างว่ามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ซึ่งจุดที่ต่างกันล้วนเป็นข้อความสำคัญที่ระบุถึงพฤติการณ์ของผู้ต้องหาว่าเกี่ยวข้องในคดีอย่างไร และการไม่มีข้อความดังกล่าวในคำให้การในสำนวนคดีอาญาเป็นผลให้ข้อกล่าวหา มีน้ำหนักลดลง หากจะพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มีการจัดทำขึ้นใหม่ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง น่าจะเป็นไปได้ยากที่จะจัดทำเอกสารคำให้การที่มีจำนวนกว่า ๓ หน้า ให้มีข้อความเหมือนกับเอกสารคำให้การที่อยู่ในสำนวนคดีเกือบทั้งหมด เพราะเอกสารสำนวน

ไม่ได้อยู่ในการครอบครองดูแลของบุคคลทั้งสองและผู้ฟ้องคดี ก็ไม่อนุญาตให้ผู้ใดถ่ายสำเนา ในทางกลับกัน หากจะพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารคำให้การ และปลอมลายมือชื่อบุคคลทั้งสอง ย่อมเห็นว่าผู้ฟ้องคดีสามารถทำได้ อย่างแน่นอน เนื่องจากเอกสารสำนวนทั้งหมดอยู่ในความครอบครองของ **ผู้ฟ้องคดีตลอดเวลา** แม้ไม่มีพยานหลักฐานที่ปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ใดเป็นผู้แก้ไขตัดทอนบันทึกคำให้การหรือปลอมลายมือชื่อ แต่เมื่อพยานทั้งสองซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของ **ผู้ฟ้องคดีและไม่เคยมีสาเหตุโกรธเคืองกันมาก่อน** ยืนยันตรงกันว่ามีการปลอมแปลงตัดทอนคำให้การของตนในฐานะพยานในสำนวนการสอบสวนที่นำส่งให้พนักงานอัยการ ประกอบกับ ได้มีการถ่ายสำเนาคำให้การไว้ในวันที่ให้การกับผู้ฟ้องคดีซึ่งมีถ้อยคำใกล้เคียงกับบันทึกถ้อยคำพยานในสำนวนคดี รวมทั้งยังได้แจ้งความร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากไม่แน่ใจ ย่อมไม่กล้า เนื่องจากหากเป็นเรื่องที่ไม่มีมูลความจริงหรือเป็นเรื่องเท็จอาจได้รับโทษทางอาญา จึงน่าจะเชื่อว่าเป็นจริงไปตามความเป็นจริง

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีได้ครอบครองเก็บรักษาสำนวนการสอบสวนมาโดยตลอด จึงย่อมมีโอกาที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารในสำนวนการสอบสวนได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีนำสำนวนการสอบสวนไปส่งพนักงานอัยการด้วยตนเองและเก็บร่างสำนวนไว้กับตนเองนั้น วิทยุชนย่อมอาจพิจารณาได้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องการปกปิดมิให้ผู้ใดล่วงรู้ข้อเท็จจริง

ในคำให้การของพยานที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ กรณีจึงน่าจะเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ตัดทอนข้อความสำคัญออกไปจากคำให้การเดิมของพยานและพิมพ์ขึ้นใหม่เพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหาในคดีอาญา จนเป็นเหตุให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๑) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙/๒๕๖๐)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับข้าราชการตำรวจว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบของทางราชการกำหนดไว้แล้ว ยังต้องรักษาวินัยโดยการยึดถือและปฏิบัติตามข้อปฏิบัติและไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการตำรวจที่อยู่ในฐานะพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและนำตัวผู้กระทำความผิดอาญามาดำเนินคดีส่งฟ้องศาล จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการ

ช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาเพื่อให้พ้นจากความผิด หรือทำให้การฟ้องคดีหรือการดำเนินคดีในชั้นศาลเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดไม่อาจดำเนินการได้ การกระทำความผิดย่อมเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้โต้แย้งเกี่ยวกับการปลอมลายมือชื่อว่ามี การตรวจพิสูจน์ให้ชัดเจน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ประเด็นนี้ว่า การสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยเป็นเรื่อง ทางการบริหารและการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการของ ส่วนราชการ การใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน จึงไม่จำเป็นต้องเคร่งครัดหรือต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา จนปราศจากข้อสงสัยดังเช่นการพิจารณาความผิดทางอาญา แต่อย่างใด สำหรับผู้ที่สนใจเรื่องนี้สามารถศึกษารายละเอียด เพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น



เรื่องที่ ๖

**สิทธิในการฟ้องกระทรวงการคลัง และการฟ้องเพิกถอน
“ความเห็นของกระทรวงการคลัง” ...**

**ในการตรวจสำนวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๐/๒๕๕๙ และคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒/๒๕๖๐**

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยเจ้าหน้าที่มีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังให้เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีอีกรายได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ไม่สามารถฟ้องเพิกถอนความเห็นของกระทรวงการคลังได้ เนื่องจากความเห็นหรือหนังสือของกระทรวงการคลังที่แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น แม้จะมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่จึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนความเห็นหรือหนังสือของกระทรวงการคลังได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งเรียกให้ชี้ชัดใช้คำสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากจะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งแล้วยังมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังได้ เนื่องจากความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นสาเหตุสำคัญและเป็นสาเหตุโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ และก่อให้เกิดคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน

๒. แม้ความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตาม แต่ความเห็นของกระทรวงการคลังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งจึงไม่มีสิทธิฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนความเห็นของกระทรวงการคลังได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**สิทธิในการฟ้องกระทรวงการคลัง และการฟ้องเพิกถอน
“ความเห็นของกระทรวงการคลัง” ...
ในการตรวจสอบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเนื่องจากคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ก่อนฟ้องคดี ต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก่อนฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ ที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าวแล้ว มีประเด็น ที่ต้องพิจารณาว่า

(๑) กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้หรือไม่ ? และ

(๒) นอกจากผู้ฟ้องคดีจะฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแล้ว จะมีคำขอให้ศาลปกครองเพิกถอน **“ความเห็นของกระทรวงการคลัง”** ได้หรือไม่ ?

ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในเรื่องนี้ว่า เมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นชัดเจนแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตาม **“ความเห็นของกระทรวงการคลัง”** โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เว้นแต่หน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ให้วินิจฉัยสั่งการได้ตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ปัญหาประการแรก คือ เจ้าหน้าที่จะฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้หรือไม่ ?

ประเด็นปัญหานี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๐/๒๕๕๙ ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ผู้ฟ้องคดี) มีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ (๑) เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเช่นใด หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง

(๒) หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ได้เข้ามาต่อสู้คดี ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ เมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง กระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางก็จะ

ไม่มีสิทธิอุทธรณ์เพื่อยืนยันความเห็นของตน ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังมีส่วนสำคัญในการดูแลทรัพย์สินของรัฐไม่อาจใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) ถ้าศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง หลังจากคดีถึงที่สุดแล้ว หากกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางมีสิทธิขอพิจารณาคดีใหม่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็จะเป็นภาระทำให้ต้องพิจารณาคดีนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่งและทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร

ปัญหาประการที่สอง คือ เจ้าหน้าที่จะฟ้องเพิกถอน “ความเห็นของกระทรวงการคลัง” ได้หรือไม่ ?

ประเด็นปัญหานี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒/๒๕๖๐ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่กระทรวงการคลังมีความเห็น จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและเพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของกระทรวงการคลัง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้หนังสือของกระทรวงการคลังที่แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดจะมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตาม แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทาง

ปกครองเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้น
ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รับ
หรือมีผลกระทบต่อกฎหมายของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล
อันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจาก
หนังสือดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง
เพิกถอนหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของ
กระทรวงการคลังตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ทำนอง
เดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๔-๕๖๗/๒๕๕๙)

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นการ
วางหลักว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะฟ้องกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลาง
ซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังได้ เนื่องจากความเห็น
ของกระทรวงการคลังก่อให้เกิดคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน
แต่ไม่มีสิทธิที่จะฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอน
ความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙



เรื่องที่ ๗

นำบันทึกถ้อยคำในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ ...

แต่ไม่รับฟัง “คู่กรณี” ในชั้นสอบข้อเท็จจริง

คำสั่ง (ไม่) ชอบหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๔/๒๕๕๘

สาระสำคัญ

ปลัดกระทรวงการต่างประเทศมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของลูกจ้างชั่วคราวชุดใช้ ค่าสินไหมทดแทน กรณีมีการทุจริตเงินค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา แต่ในกระบวนการออกคำสั่งนั้นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดได้นำข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวน ข้อเท็จจริงไปใช้โดยไม่ได้อ้างเจ้าหน้าที่ไปสอบสวนอีก เจ้าหน้าที่ จึงไม่มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๓๐ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จะได้ส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าหน้าที่เพื่อใช้อ้างในชั้นอุทธรณ์คำสั่งและในการฟ้องคดีแล้ว แต่การรับมอบเอกสารไม่ใช่การให้โอกาสชี้แจงและแสดงพยาน หลักฐานก่อนการพิจารณาอุทธรณ์สิ้นสุดตามมาตรา ๔๑ แห่ง

พระราชบัญญัติเดียวกัน คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การสืบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ความแน่ชัดว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทางราชการหรือไม่ ส่วนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นกรณีที่แน่ชัดแล้วว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นมาพิจารณาว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด

๒. กรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนำข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ได้เรียกเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไปสอบสวนอีก ถือเป็นการไม่ให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามหลักการรับฟังคู่กรณีซึ่งเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง และส่งผลให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. กระบวนการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง
ในกรณีที่ไม่ได้รับฟังคู่กรณีนั้น มาตรา ๔๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้รับฟังคู่กรณี
ในภายหลังได้ แต่ต้องก่อนสิ้นสุดกระบวนการอุทธรณ์คำสั่ง โดย
การดำเนินการดังกล่าวจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์
เป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ขึ้นได้

นำบันทึกถ้อยคำในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ ...
 แต่ไม่รับฟัง “คู่กรณี” ในชั้นสอบข้อเท็จจริง
 คำสั่ง (ไม่) ชอบหรือไม่ ?

กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักการที่เป็นสาระสำคัญของกระบวนการก่อนออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวต้องให้ออกโอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดำเนินการเสร็จ ให้เสนอความเห็นไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อวินิจฉัยสั่งการว่ามี

ผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หลังจากนั้นจึงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีกระบวนการที่สำคัญหลายขั้นตอน *ขั้นตอนแรก* คือ การแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งอาจมีการสอบปากคำเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่ หลังจากนั้น ก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด (ตามข้อ ๘ ของระเบียบฯ) ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ทราบว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด

ในขั้นนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ใช้บันทึกถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ที่ให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาใช่เป็นการให้ถ้อยคำของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และนำข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ในการพิจารณาและเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งเพื่อพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่

ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่
ได้ชี้แจง โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟัง
คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีดังกล่าวถือว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ตัวอย่างคดีนี้มีมูลเหตุเกิดจากปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
(ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่มีหน้าที่ควบคุม
กำกับ ดูแล ให้คำปรึกษาและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง
กรณีลูกจ้างชั่วคราวทุจริตเงินค่าธรรมเนียมในกระบวนการตรวจ
ลงตรา

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจึงอุทธรณ์คำสั่ง
แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาอุทธรณ์
ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีความพิพากษา
เพิกถอนคำสั่ง โดยโต้แย้งประเด็นหนึ่งว่า คณะกรรมการสอบ
ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อเท็จจริง
และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการออกคำสั่งตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่า การสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการที่ต่างขั้นตอนและต่างความประสงค์กัน โดยการสืบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ความแน่ชัดว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทางราชการหรือไม่เท่านั้น ส่วนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นกรณีที่แน่ชัดแล้วว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาว่าผู้ใดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด

การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้นำข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ในการพิจารณาโดยไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบสวนอีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราช

บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เมื่อไม่มีการดำเนินการ จึงเป็นคำสั่งที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

อย่างไรก็ดี คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ส่งมอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้อ้างในชั้นอุทธรณ์คำสั่งและในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำชี้แจงและลงลายมือชื่อเป็นผู้รับเอกสารแล้ว จึงถือว่าเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานแล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เอกสารการรับมอบเอกสารไม่ใช่กรณีที่เป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีหรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนการพิจารณาอุทธรณ์สิ้นสุดตาม มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด

ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นการวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งในแง่ของ

(๑) สารสำคัญในความแตกต่างระหว่างขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิด ซึ่งแม้ว่าในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงจะได้สอบปากคำไว้แล้ว แต่ก็ไม่สามารถนำมากล่าวอ้างได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังคู่กรณีแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังคงมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังคู่กรณี อันถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ (๒) กระบวนการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณี โดยมาตรา ๔๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้รับฟังคู่กรณีในภายหลังได้ แต่ต้องก่อนสิ้นสุดกระบวนการอุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ได้ นอกจากนี้คดีนี้หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งได้โต้แย้งว่า การพิจารณาแต่เพียงว่ากระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีผลทำให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจทำให้รัฐไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยข้อโต้แย้งนี้ว่า สิทธิของรัฐหรือ

หน่วยงานทางปกครองที่จะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ย่อมไม่อาจลบล้างสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการพิจารณาและมีคำสั่งทางปกครองตามกระบวนการและขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมายได้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอ้างเหตุผลที่จะได้รับชดใช้ค่าเสียหายมาเป็นข้อยกเว้นของการพิจารณา และการมีคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๔/๒๕๕๘)



เรื่องที่ ๘

คณะกรรมการประเมินมีมติให้แก้ผลงาน ...

หลายครั้ง ! เกินจำเป็นหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘๒/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

กรณีคณะกรรมการตรวจและประเมินผลงานทางวิชาการมีมติให้ผู้ขอรับการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษ แก้ไขผลงานถึง ๒ ครั้ง โดยแต่ละครั้งมีข้อสังเกตให้ปรับปรุงแก้ไข ในประเด็นที่แตกต่างกัน และต่อมาได้มีมติไม่อนุมัติให้ผ่านการประเมินและไม่อนุมัติให้ดำรงตำแหน่งตามที่เสนอ ซึ่งแม้การประเมินผลงานจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และศาลไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจโดยแท้ในทางวิชาการได้ แต่ในขั้นตอนของการตรวจและประเมินผลงานดังกล่าว หากคณะกรรมการฯ เห็นว่าต้องปรับปรุงแก้ไขผลงานในส่วนใด ก็ควรแจ้งให้ผู้ขอรับการประเมินทราบตั้งแต่ในการประชุมเพื่อประเมินผลงานครั้งที่ ๑ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามข้อสังเกตได้ถูกต้อง การที่คณะกรรมการฯ มีมติให้ปรับปรุงผลงานในการประชุมครั้งที่ ๒ ในเรื่องอื่นอีกที่แตกต่างจากเรื่องเดิมทั้งที่ได้พิจารณาเรื่องนั้นเสร็จแล้ว ถือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นและโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดมีมติไม่อนุมัติให้ผู้ขอรับการประเมินเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อเลื่อนระดับการดำรงตำแหน่ง หากได้ตรวจสอบและประเมินแล้วเห็นว่าผลงานทางวิชาการนั้นมีเนื้อหาส่วนใดหรือประเด็นใดที่สมควรปรับปรุงแก้ไข ควรมิมติให้ปรับปรุงแก้ไขอย่างครบถ้วนในประเด็นต่าง ๆ ในคราวเดียว และเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อสังเกตนั้นแล้ว การตรวจสอบในครั้งถัดไปก็ต้องตรวจสอบในประเด็นตามที่ได้เคยให้คำแนะนำหรือให้ข้อสังเกตไว้ การที่คณะกรรมการฯ มิมติให้ปรับปรุงแก้ไขหลายคราวในประเด็นที่แตกต่างกันในแต่ละคราว ทั้งที่ได้เคยพิจารณาและตรวจสอบในประเด็นเรื่องนั้นมาแล้ว อาจถือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปตรวจสอบเนื้อหาสาระของผลงานทางวิชาการในการประเมินนั้นได้ เพราะถือเป็นการละเมิดดุลพินิจโดยแท้ของคณะกรรมการฯ แต่มีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ในขั้นตอนการตรวจและประเมินผลงานดังกล่าวได้

คณะกรรมการประเมินมีมติให้แก้ผลงาน ...

หลายครั้ง ! เกินจำเป็นหรือไม่ ?

การประเมินผลงานเพื่อเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นวิธีการหนึ่งในการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้นำมาใช้เพื่อคัดเลือกข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถ และ ประสิทธิภาพที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งการมีมติให้ ผลงานผ่านการประเมินหรือไม่ หรือสมควรให้ข้าราชการผู้ขอรับ การประเมินปรับปรุงแก้ไขผลงานใหม่ให้สมบูรณ์อย่างไร ?

ถือเป็นอำนาจหน้าที่และเป็น “ดุลพินิจ” ของคณะกรรมการ ประเมินที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ดังกล่าว แต่การใช้อำนาจจะต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจ ต้องอยู่ภายใต้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่ศาล ปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ ดังเช่น...

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังเรื่องนี้

คณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการได้ตรวจประเมิน ผลงานทางวิชาการของผู้ขอรับการประเมินและมีมติให้ผู้ขอรับ การประเมินปรับปรุงแก้ไขผลงานทางวิชาการสองครั้ง โดยแต่ละ ครั้งมีข้อสังเกตให้ปรับปรุงแก้ไขผลงานในประเด็นที่แตกต่างกัน

แต่ในที่สุดก็มีมติไม่ผ่านผลงานทางวิชาการของผู้ขอรับ การประเมิน

กรณีดังกล่าวมีปัญหาที่น่าสนใจ คือ คณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการมีอำนาจกระทำได้หรือไม่ ? เพียงใด ? และศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบเนื้อหาสาระของผลงานทางวิชาการ **แทน**คณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการหรือไม่ ?

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอรับการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษ คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัด เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจและประเมินรายงานผลการปฏิบัติงานและผลงานทางวิชาการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จำนวน ๙ คน โดยมีการรวมจำนวน ๓ คน เป็นผู้ตรวจผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดี

หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจและประเมินฯ ได้ประชุมพิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๑ และมีมติไม่ให้ผ่านเกณฑ์ โดยผู้ตรวจผลงานทางวิชาการจำนวน ๒ คน มีความเห็นให้ผ่าน และอีก ๑ คน ไม่ให้ผ่าน โดยให้ปรับปรุงแก้ไขผลงานทางวิชาการตามข้อสังเกตให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือน

ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงแก้ไขผลงานตามข้อสังเกตและเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามเวลาที่กำหนด

ต่อมา คณะกรรมการตรวจและประเมินฯ ได้ประชุมพิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒ และมีมติไม่ให้ผ่านเกณฑ์ โดยผู้ตรวจผลงานทางวิชาการจำนวน ๒ คน มีความเห็นให้ผ่าน

และอีก ๑ คน (คนเดิม) ไม่ให้ผ่าน โดยมีข้อสังเกตให้ปรับปรุงผลงานทางวิชาการเพิ่มเติมจากข้อสังเกตที่ได้ตรวจประเมินครั้งที่ ๑ และให้แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือน โดยศึกษาธิการจังหวัด (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงผลงาน

เมื่อปรับปรุงผลงานตามข้อสังเกตแล้วจึงได้เสนอคณะกรรมการตรวจและประเมินฯ

แต่ต่อมาคณะกรรมการตรวจและประเมินฯ ได้มีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินผลงานและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมิน และไม่อนุมัติให้เลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอหลายประการและศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และไม่รับคำขอหลายประการ โดยศาลปกครองสูงสุดยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว

ประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดีนี้ คือ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจให้ผู้รับการตรวจและประเมินปรับปรุงแก้ไขผลงานทางวิชาการ โดยเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประเมินผลงานทางวิชาการโดยทำการตรวจประเมินครั้งที่ ๑ และมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขผลงานทางวิชาการใหม่ตามข้อสังเกต โดยผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงแก้ไขผลงานแล้วเสร็จ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ปรับปรุงผลงานทางวิชาการใหม่ครั้งที่ ๒ ตามข้อสังเกตเพิ่มเติม

แม้การประเมินผลงานเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และศาลไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจโดยแท้ในทางวิชาการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ แต่ในขั้นตอนของการตรวจและประเมินผลงานดังกล่าว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้อ่านผลงานของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าต้องปรับปรุงแก้ไขผลงานในส่วนใด ควรแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตั้งแต่การแจ้งให้ปรับปรุงแก้ไขในครั้งที่ ๑ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ถูกต้อง ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงแก้ไขและเสนอผลงานที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ควรพิจารณาว่าผลงานที่เสนอดังกล่าวได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อสังเกตหรือไม่

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงผลงานทางวิชาการใหม่ในครั้งที่ ๒ ในเรื่องอื่นอีกที่แตกต่างจากเรื่องเดิมทั้งที่ได้พิจารณาเรื่องนั้นเสร็จแล้ว จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการประเมินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยมีมติไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในส่วนที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเลื่อนวิทยฐานะเป็นครูชำนาญการพิเศษโดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มามีมติ โดยมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการประเมินผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘๒/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการว่า จะต้องไม่กระทำการในลักษณะที่เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นแก่ผู้เสนองานเพื่อขอรับการประเมิน หากคณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบและประเมินผลงานทางวิชาการแล้วเห็นว่ามีส่วนใดส่วนหนึ่งหรือประเด็นใดที่ต้องปรับปรุงแก้ไข ก็สมควรที่จะมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขในประเด็นต่าง ๆ อย่างครบถ้วนในคราวเดียว และหากผู้ขอรับการประเมินได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อสังเกตนั้นแล้ว การตรวจสอบในครั้งถัดไปจะต้องตรวจสอบในประเด็นตามที่เคยได้ให้ข้อสังเกตไว้ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักการสำคัญของการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการประเมินผลงานทางวิชาการว่าถือเป็นดุลพินิจโดยแท้

ในทางวิชาการที่ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจ โดยเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาสาระของผลงานทางวิชาการของผู้ขอรับการประเมินว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ควรผ่านการประเมินผลงานหรือไม่ แต่อย่างใด ... แต่มีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และหากการใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจะเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น !!



เรื่องที่ ๙

ลักษณะต้องห้ามการเป็นข้าราชการตำรวจ ...

กรณีเป็นผู้ประพฤติดูเสื่อมเสีย !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๙๙/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคมีคำสั่งให้ตำรวจออกจากราชการเนื่องจากมีประวัติต้องหาคดีอาญาในความผิดฐานปล้นทรัพย์และพยายามฆ่าเจ้าทรัพย์โดยมีอาวุธปืน ซึ่งความผิดฐานดังกล่าวมีโทษทางอาญาที่รุนแรง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งมีใช้พฤติการณ์อันดั่งามที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ จึงไม่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ควรเข้ารับราชการตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยของสังคม อันจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีประวัติเป็นผู้ประพฤติตนอยู่ภายใต้กฎหมาย แม้ตำรวจผู้นี้จะพ้นโทษและได้รับการล้างมลทินแล้ว ก็มิได้มีผลเป็นการลบล้างความผิดที่เกิดขึ้นแล้วแต่อย่างใด กรณีถือว่าเป็นผู้ประพฤติดูเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี อันเป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจตามมาตรา ๔๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบข้อ ๒ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ คำสั่งลงโทษให้ออกจากราชการเพราะเหตุดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. แม้พฤติการณ์การเป็นผู้ประพฤดิเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีจะเกิดขึ้นก่อนการเข้ารับราชการตำรวจ แต่ก็ถือเป็นลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับราชการตำรวจมีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ประกอบกับกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๗

๒. ข้าราชการตำรวจถือเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขั้นต้น จึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีประวัติเป็นผู้ประพฤดิและปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎหมายและบรรทัดฐานของสังคม การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในฐานที่มีโทษทางอาญาที่รุนแรงและเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลอื่น จึงถือเป็นผู้ประพฤดิเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งของการเป็นข้าราชการตำรวจ

๓. การล้าวมลทินถือเป็นการลบล้างโทษที่เคยถูกลงโทษหรือได้รับมาแล้วเท่านั้น มิได้มีผลลบล้างการกระทำความผิดหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ได้เคยกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาแล้วแต่อย่างใด

**ลักษณะต้องห้ามการเป็นข้าราชการตำรวจ ...
กรณีเป็นผู้ประพุดติเสื่อมเสีย !**

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๙๘ บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับบรรจุเข้าเป็นข้าราชการตำรวจ หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๘ หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรา ๔๕ ตั้งแต่ก่อนได้รับการบรรจุ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ สั่งให้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกนั้น และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุขาดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” โดยมาตรา ๔๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๒ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจไว้ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไม่เป็นผู้ประพุดติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ... (๔) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

จากบทบัญญัติตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎ ก.ตร. ข้างต้นนั้น อาจเป็นปัญหาในการวินิจฉัยว่าพฤติกรรมอย่างไร ถือว่า “**ไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี**” เช่น พฤติการณ์หรือการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาในฐานะความผิดที่เกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้อื่นอันเป็นความผิดในข้อหาที่ร้ายแรง หากต่อมาผู้กระทำความผิดถูกดำเนินคดีและได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด และภายหลังจากพ้นโทษแล้วได้มีการตรากฎหมายล้างมลทินในโรกาสด่าง ๆ จะถือว่า “**เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี**” อันจะส่งผลทำให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการตำรวจตามข้อ ๒ วรรคหนึ่งของกฎ ก.ตร.ฯ หรือไม่ ?

อุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้มีมูลคดีเกิดจากเหตุข้างต้นและถือเป็นตัวอย่างของการกระทำที่**ถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี**ที่จะทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ หรือแม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้ประสงค์จะสมัครเข้ารับราชการเป็นตำรวจจะได้มีแนวทางในการวินิจฉัยหรือตระหนักในการประพฤติตนหรือดำรงชีวิตไม่ให้เกิดความผิดพลาด

เหตุของคดีเกิดจากผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบแข่งขันตามประกาศตำรวจภูธรภาค เรื่อง รับสมัครและสอบแข่งขันบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรีเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบได้ลำดับ

ที่ ๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้มียศสิบตำรวจตรี ตำแหน่งผู้บังคับหมู่งานปกครองป้องกัน ต่อมา มีการตรวจสอบประวัติการต้องหาคดีอาญาพบว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติต้องหาคดีอาญาในความผิดฐานปล้นทรัพย์และพยายามฆ่าเจ้าทรัพย์โดยมีอาวุธปืน ซึ่งศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ๓๔ ปี ๘ เดือน โดยพ้นโทษเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษจำคุกมาก่อนและเป็นผู้ประพฤติดูเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่คณะกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) มีมติยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เพราะเหตุเป็นผู้ประพฤติดูเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ล้างมลทินแก่บรรดาผู้ต้องโทษ และผู้ฟ้องคดี ได้รับการล้างมลทินด้วย จะยังถือว่าการเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหมดสิ้นไปด้วยหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๔๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้บัญญัติความหมายไว้ชัดเจนว่าการกระทำเช่นไรที่จะถือเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี จึงเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการที่จะใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าการกระทำใดจะถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ซึ่งจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี โดยคำนึงถึงว่าการกระทำหรือพฤติการณ์นั้น ๆ วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำหรือไม่ สอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมหรือไม่ ตลอดจนมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของการเป็นข้าราชการตำรวจหรือไม่ประกอบด้วย

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้เคยถูกศาลจังหวัดพิพากษาว่าได้กระทำความผิดฐานปล้นทรัพย์และฐานพยายามฆ่าจริง ซึ่งความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวมีโทษทางอาญาที่รุนแรง ทั้งยังเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลอื่น ซึ่งมีใช้พฤติการณ์

อันติงามที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำและเป็นการกระทำที่สังคม
ไม่อาจยอมรับ ขัดต่อบรรทัดฐานของสังคม ประกอบกับการกระทำ
ความผิดดังกล่าวไม่เหมาะสมสำหรับผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็น
ตำรวจ เนื่องจากข้าราชการตำรวจถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะผู้รักษากฎหมายและ
ความสงบเรียบร้อยของสังคม อันเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญาขั้นต้น จึงจำเป็นต้องอาศัยบุคคลากรที่มี
ประวัติเป็นผู้ประพฤติและปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎหมายและ
บรรทัดฐานของสังคม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธา
แก่ประชาชน แม้ขณะกระทำความผิดผู้ฟ้องคดีจะยังไม่บรรลุ
นิติภาวะก็ตาม แต่ก็อยู่ในช่วงอายุที่พึงมีวุฒิภาวะสามารถแยกแยะ
ผิดชอบชั่วดีได้ กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ประพฤติ
เสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ทำให้มีลักษณะ
ต้องห้ามตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วย
คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ
พ.ศ. ๒๕๔๗

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติ
ล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล
อดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น สามารถ
รับฟังได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การออก
คำสั่งลงโทษให้ข้าราชการออกจากราชการเป็นมาตรการ

ในการรักษาระเบียบวินัยของทางราชการเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ อันมีลักษณะแตกต่างจากการลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม

การที่ผู้ฟ้องคดีถูกศาลจังหวัดตดสินลงโทษจำคุกและได้รับการล้างมลทินโดยผลของพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แต่อย่างไรก็ตาม แม้การล้างมลทินจะถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เคยถูกลงโทษในความผิดในคดีอาญา แต่ก็มีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยกระทำความผิดหรือได้รับการลบล้างการกระทำความผิดแต่อย่างใด การกระทำที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษในทางอาญาจึงยังคงอยู่ และหาทำให้ความเป็นผู้มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของการรับราชการตำรวจตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎ ก.ตร.ฯ ของผู้ฟ้องคดีหมดสิ้นไปไม่ เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย มติของคณะอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๙๙/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ที่รับราชการตำรวจ ตลอดจนผู้ที่สมัครเข้ารับราชการตำรวจว่า

แม้พฤติการณ์การเป็นผู้ประพฤดิเสื่อมเสียหรือบกพร่อง
 ในศีลธรรมอันดีจะเกิดขึ้นก่อนการเข้ารับราชการตำรวจ
 แต่ก็ถือเป็นลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งของการเป็น
 ข้าราชการตำรวจที่ผู้มีอำนาจจะมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าว
 ออกจากราชการได้ ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการตำรวจถือเป็น
 ต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีหน้าที่ในการ
 รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ป้องกันและปราบปราม
 ผู้กระทำความผิด จึงไม่ควรกระทำการใด ๆ อันเป็นการผิด
 กฎหมายเสียเอง แต่ต้องตระหนักและประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่
 ภายใต้กรอบของกฎหมายทั้งในช่วงก่อนและหลังการเข้ารับ
 ราชการ ดำรงตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่
 ราชการ ซึ่งการมีประวัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญา
 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อหาที่เป็นความผิดร้ายแรงและมีโทษหนัก
 ดังเช่นความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้อื่นนั้น
 เป็นกรณีหนึ่งที่ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ประพฤดิเสื่อมเสียหรือ
 บกพร่องในศีลธรรมอันดีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้จะ
 เข้ารับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจหรือผู้มีอำนาจ
 วินิจฉัยในเรื่องทางวินัยของข้าราชการตำรวจสามารถวินิจฉัย
 ตัดสิทธิหรือให้ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุดังกล่าวได้
 แม้ภายหลังการกระทำความผิดและพ้นโทษแล้วจะได้รับการล้าง
 มลทินในวโรกาสต่าง ๆ ก็ไม่มีผลทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นผู้มี
 คุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ

ไปได้ เพราะการล้างมลทินถือเป็นการล้างโทษที่เคยได้รับ
เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการล้างการกระทำความผิดหรือ
พฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ได้เคยกระทำมาแล้วแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๑๐

ละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ...

ต้องให้โอกาส “คู่กรณี” ชี้แจง ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๔/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

กรณีพนักงานส่วนตำบลไม่มาปฏิบัติงานติดต่อกันคราวเดียวกันรวมเป็นเวลา ๑๕๕ วัน โดยไม่ยื่นใบลา และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จึงงดการสอบสวนแล้วมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการฐาน ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งแม้ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ จะมีได้กำหนดวิธีการสืบสวนไว้ แต่ผู้มีอำนาจก็ชอบที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและเหตุในการละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยสอบถามจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น เพื่อนร่วมงาน ญาติหรือผู้ใกล้ชิด และหากปรากฏตัวผู้ถูกกล่าวหา ก่อนออกคำสั่ง ก็ชอบที่จะให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อน เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งโดยมิได้ดำเนินการดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในประกาศ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าว และมาตรา ๓๐ แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่ง
ลงโทษไล่ออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้ข้อ ๖๕ (๑) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับข้อ ๓๑ (๒) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ จะกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรือตรวจสอบได้ หากการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง แต่เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้จะถูกลงโทษ การสืบสวนเพื่อให้ได้ความจริงว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อื่นแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ จะต้องให้โอกาสข้าราชการหรือพนักงานผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อแก้ข้อกล่าวหาก่อนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการให้โอกาสดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองที่หากมิได้ดำเนินการแล้ว จะส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ...
ต้องให้ออก “คู่มือ” ชี้แจง ?**

ข้าราชการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทอื่น จึงบัญญัติถึงพฤติการณ์ที่ถือว่าผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ทำนองเดียวกัน อาทิเช่น การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและถือว่าเป็นความผิดที่ปรากฏโดยชัดแจ้ง เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่น ปลดออกหรือไล่ออก จะต้องให้ออก “คู่มือ” ได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

คดีที่นำมาเป็นอุทาหรณ์เรื่องนี้ เป็นข้อพิพาทกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งไล่อำนาจส่วนตำบลออกจากราชการ เนื่องจากละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่า ๑๕ วัน

โดยบทบัญญัติข้อ ๑๓ ข้อ ๒๓ วรรคเจ็ด และข้อ ๓๑ (๒) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์

และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยว่า การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ปัจจุบัน คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้ เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลการสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และหากเห็นว่าพนักงานส่วนตำบลกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลและส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการพิจารณาทำความเข้าใจ และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

ประเด็นปัญหาในเบื้องต้น คือ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีดำเนินการสืบสวนไว้ ฝ่ายปกครองจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า แม้ข้อกฎหมายดังกล่าวจะมีได้กำหนดวิธีดำเนินการสืบสวน แต่ก็ชอบที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและเหตุในการละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยหากไม่อาจติดตามตัวผู้ถูกกล่าวหาได้

ก็จะต้องสืบสวนโดยสอบถามจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น เพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงญาติหรือผู้ใกล้ชิดกับผู้ถูกกล่าวหา และหากต่อมา ก่อนที่จะมีคำสั่ง ผู้ถูกกล่าวหาปรากฏตัวก็ชอบที่จะให้โอกาส ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า เดิมองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ๔ ข้อกล่าวหา คือ กรณีที่ ๑ มีพฤติการณ์ส่อเจตนาทุจริตและมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าปกปิดข้อเท็จจริงในการปฏิบัติราชการ กรณีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ กรณีที่ ๓ ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ ๔ ละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยหยุดงาน ๓ ครั้ง รวม ๑๓ วัน โดยไม่เคยขออนุญาตผู้บังคับบัญชาและไม่เคยส่งใบลา ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งแบบ สว. ๒ และ สว. ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ ต่อมา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือถึง ผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตั้งแต่วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึง วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ รวม ๑๕๔ วัน โดยไม่ยื่นใบลาหรือ

แจ้งเหตุที่ไม่มาปฏิบัติราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นท้ายหนังสือว่าเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง งดการสอบสวน โดยได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกิน ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติงานจึงไม่อาจพบตัวผู้ฟ้องคดี อันจะสามารถให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีมีเหตุอันควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ รับฟังเพียงหนังสือของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งระบุว่าผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติงานโดยไม่ส่งใบลาหรือไม่แจ้งเหตุที่ไม่มาปฏิบัติราชการ กรณี

จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ข้อ ๓๑ (๒) ประกอบกับผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าภายหลังที่หายจากอาการป่วย ตามใบรับรองแพทย์ที่ให้หยุดพักถึงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้กลับมาปฏิบัติราชการปกติ แต่ถูกขัดขวางไม่ให้ยื่น ใบลาและลงเวลาปฏิบัติราชการ โดยได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดี ว่าถูกสั่งพักราชการ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งในเรื่องที่ ถูกกล่าวหา แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดี โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่ง การกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการพนักงาน ส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และ การร้องทุกข์ ข้อ ๓๑ (๒) และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งลงโทษ ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๔/๒๕๖๐)

แม้ข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่นำมา เป็นตัวอย่าง จะเป็นการดำเนินการทางวินัยตามประกาศ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งไม่ได้นำมาบังคับใช้กับการดำเนินการทางวินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ตาม แต่ข้อ ๓๑ (๒) ของระเบียบดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ข้อ ๖๕ (๑) ซึ่งมีสาระสำคัญว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรือตรวจสอบก็ได้ เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ จึงสามารถนำมาเป็นแนวบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับวิธีการสืบสวนความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งว่า แม้การดำเนินการทางวินัยตามฐานความผิดนี้ กฎหมายจะมีข้อยกเว้นให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินการสอบสวนหรือตรวจสอบก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้จะถูกลงโทษ ดังนั้น การสืบสวนเพื่อให้ได้ความจริงว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการดังกล่าวมีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของ

ทางราชการหรือไม่ จะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและ
 แสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา ๓๐ แห่ง
 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
 ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการสืบสวน
 หากผู้บังคับบัญชามีได้ดำเนินการดังกล่าวก่อนที่จะมีคำสั่ง
 ลงโทษทางวินัย ย่อมมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็น
 คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจจะส่งผลให้มี
 การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป



เรื่องที่ ๑๑

“การรับฟังคู่กรณี” ไม่สมบูรณ์ ...

แก้ไขได้ก่อนสิ้นสุดการพิจารณาอุทธรณ์ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๑/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

ผู้บังคับการกองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานแห่งชาติมีคำสั่งไล่ผู้บังคับหมู่ฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองออกจากราชการกรณีที่ประทับลงตราขาเข้าในหนังสือเดินทางโดยไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลตัวบุคคลทำให้ผู้อื่นนำหนังสือเดินทางนั้นไปใช้ประโยชน์ จนถูกจับกุม ซึ่งในขั้นตอนการสอบสวนนั้น คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้มีบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ และแบบ สว. ๓ โดยได้ระบุข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาไว้ชัดเจน เมื่อผู้บังคับหมู่ได้ลงลายมือชื่อรับทราบและยอมรับข้อกล่าวหาแล้ว แม้บันทึกการแจ้งตามแบบ สว. ๓ จะมีได้ครบวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ทราบ ก็มีได้มีผลทำให้บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่สมบูรณ์

ส่วนในขั้นการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์มีมติให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยเรียกผู้บังคับหมู่มาให้การแก้ข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๓ แล้ว

จึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องในส่วนของการรับฟังข้อเท็จจริง โดยให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงมีความสมบูรณ์ครบถ้วน ตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กระบวนการสอบสวนทางวินัยถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฝ่ายปกครองจึงต้องถือปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติข้างต้นหรือกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เช่น หลักการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ และหลักการจัดให้มีเหตุผลในคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากฝ่ายปกครองไม่ถือปฏิบัติย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ได้รับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือไม่ได้จัดให้มีเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องได้ โดยการรับฟังคู่กรณีหรือการให้เหตุผลในภายหลัง แต่จะต้องดำเนินการดังกล่าวก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองนั้นจึงจะมีผลสมบูรณ์ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**“การรับฟังคู่กรณี” ไม่สมบูรณ์ ...
แก้ไขได้ก่อนสิ้นสุดการพิจารณาอุทธรณ์ !**

หลักการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ถือเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่จะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง หลักการดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง หากกระบวนการในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองใด ไม่มีการรับฟังคู่กรณี อาจส่งผลให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้รับฟังคู่กรณี หากได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องหรือความไม่สมบูรณ์ โดยจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือ

ในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้กำหนดให้อุทธรณ์แต่ได้มีการรับฟังให้
สมบูรณ์ก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้น
ย่อมมีผลสมบูรณ์ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเสนอเรื่องนี้ เป็นข้อพิพาท
ที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งได้รับคำสั่งไล่ออกจากราชการ
โต้แย้งว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่เปิดโอกาส
ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ก่อนมีคำสั่ง
ลงโทษไล่ออกจากราชการ นอกจากนี้ ยังโต้แย้งว่าบันทึกการแจ้ง
และรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน
ข้อกล่าวหา (แบบ สว. ๓) มีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามข้อ ๑๘
ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ กล่าวคือ
ไม่ได้ระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการ
สนับสนุนข้อกล่าวหา จึงมีผลทำให้กระบวนการพิจารณาไม่สมบูรณ์
เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยมูลเหตุของคดีเกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง
ผู้บังคับหมู่ฝ่ายตรวจคนเข้าเมือง ได้ประทับลงตราขาเข้าในหนังสือ
เดินทางของนางสาว ย. โดยไม่ปรากฏตัวนางสาว ย. และไม่ได้
ตรวจสอบข้อมูลในคอมพิวเตอร์ และมีบุคคลอื่นนำหนังสือเดินทาง
ไปใช้ประโยชน์และถูกจับกุม ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บังคับการกอง
บังคับการตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานแห่งชาติ) จึงตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และในชั้นอุทธรณ์ คณะอนุกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ (อ.ก.ตร.) ซึ่งทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้แจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังมีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหลังจากรับทราบแบบ สว. ๓ และต่อมาได้มีมติยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยโต้แย้งทั้งสองประเด็นข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวและ **วินิจฉัยว่า** การดำเนินการทางวินัยทั้งในส่วนของการสอบสวน การพิจารณาลงโทษและการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ ถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ตามมาตรา ๗๙ (๑) แห่ง

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คำสั่งลงโทษไล่
ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครอง
สูงสุดวินิจฉัยไว้โดยสรุปดังนี้

ข้อโต้แย้งประเด็นแรก บันทึกรการแจ้งและรับทราบ
ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา
(แบบ สว. ๓) มีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามข้อ ๑๘ ของกฎ ก.ตร.
ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่ได้ระบุวัน
เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุน
ข้อกล่าวหาหรือไม่ ?

ทั้งนี้ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗
ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเรียก
ผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ทราบว่าผู้ถูกกล่าวหา
ได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับ
แจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและจะให้ถ้อยคำ
หรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำ
พยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ และมีบันทึกการแจ้ง
และรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ แล้ว ให้คณะกรรมการ
สอบสวนพิจารณาพยานหลักฐานดังกล่าว หากเห็นว่าเป็นความผิด
ทางวินัยก็ให้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุป
พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุ
วัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุน

ข้อกล่าวหา โดยบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐาน
ที่สนับสนุนมีสาระสำคัญตามแบบ สว. ๓ และให้ผู้ถูกกล่าวหา
ลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐาน

ศาลปกครองสูงสุด ฟังข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการ
สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้มีบันทึกการแจ้งและรับทราบ
ข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดี
ทราบว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และแจ้งด้วยว่าผู้ฟ้องคดี
มีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา
และสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้าง
พยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้
ตามข้อ ๑๗ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ.
๒๕๔๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบและได้ให้การต่อ
คณะกรรมการสอบสวนในวันเดียวกันว่าเป็นผู้ประทับตราฯ เข้า
ในหนังสือเดินทางจริง

ส่วนบันทึกการแจ้งตามแบบ สว. ๓ ได้รับข้อกล่าวหา
ไว้ชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ตาม
มาตรา ๗๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗
และได้รับพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทั้งพยานวัตถุ
พยานเอกสารและคำให้การของผู้ฟ้องคดีในชั้นสอบสวนคดีอาญา
และวินัย (ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบ) อันเป็น
พยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำพยานบุคคลมาสืบหักล้าง

พยานหลักฐานดังกล่าวได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ให้การยอมรับทั้งในชั้นสอบสวนคดีอาญาและวินัยว่าเป็นผู้ประทับลงตราขาเข้าในหนังสือเดินทางจริง จึงไม่มีประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องแก้ข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำการในเรื่องดังกล่าว

ดังนั้น แม้บันทึกการแจ้งตามแบบ สว. ๓ มิได้ระบุวันเวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็มิได้มีผลให้บันทึกการแจ้งดังกล่าวไม่สมบูรณ์

ส่วนข้อโต้แย้งประเด็นที่สองที่ว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาก่อนมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการนั้น

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์มีมติให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งในการสอบสวนเพิ่มเติมได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาให้การแก้ข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๓ และผู้ฟ้องคดีได้มาให้การแก้ข้อกล่าวหา ต่อมา ได้มีการรายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติมให้ อ.ก.ตร. ซึ่งได้พิจารณาและมีมติให้ยกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องในส่วนของการรับฟังข้อเท็จจริงโดยให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนสิ้นสุด

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว คำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจาก
ราชการ จึงมีความสมบูรณ์ครบถ้วนในส่วนของการรับฟังข้อเท็จจริง
ของคู่กรณีตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ผู้สนใจศึกษารายละเอียด
เพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๑/๒๕๖๑)

กระบวนการสอบสวนทางวินัย ถือเป็นกระบวนการพิจารณา
ทางปกครองก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง
ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ ฝ่ายปกครองจึงต้องถือปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน
หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เช่น
หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง
ตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ หรือหลักการจัดให้มีเหตุผลในคำสั่ง
ทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง หรือ
หลักการรับฟังคู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบ
ต่อสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น และหาก
ฝ่ายปกครองไม่ถือปฏิบัติย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่ออกโดย**ไม่จัด
ให้มีเหตุผลหรือไม่ได้รับฟังคู่กรณี** ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไข
ข้อบกพร่องของคำสั่งนั้นได้โดยการให้เหตุผลหรือรับฟังคู่กรณี
ในภายหลัง แต่ต้องก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ดังเช่น

คดีนี้ ซึ่งในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ได้ให้โอกาสคู่กรณี โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยสอบปากคำคู่กรณีเพิ่มเติมให้ครบถ้วนตามแบบ สว. ๓ ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลสมบูรณ์ตามหลักการรับฟังคู่กรณี

คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการถือปฏิบัติต่อสิทธิในการรับฟังคู่กรณีตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้คำสั่งทางปกครองถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว



เรื่องที่ ๑๒

เจ้าหน้าที่การเงินต้องรับผิดชอบ ...

เพราะละเลยไม่ตรวจสอบการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๒/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าหน่วยงานการเงินนอกงบประมาณ ละเลยมิได้ตรวจสอบจำนวนเงินค่าอบรมที่ผู้ได้บังคับบัญชาจัดเก็บและนำส่งหลักฐานรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบในขั้นตอนการควบคุมใบเสร็จรับเงินอย่างเคร่งครัดในช่วงที่มีการเบิกและส่งคืนใบเสร็จรับเงิน ก็จะสามารถทราบได้ว่าการเบิกจ่ายใบเสร็จรับเงินและการรับเงินไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ประกอบกับตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและบัญชีที่ต้องเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมากในทุก ๆ วัน จึงต้องใช้ความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ การปล่อยปละละเลยจึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อทางมหาวิทยาลัยได้กำหนด ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการควบคุมตรวจสอบด้านการเงินไว้ อย่างชัดเจนแล้ว พฤติการณ์จึงฟังไม่ได้ว่าการกระทำละเมิดเกิด จากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น คำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่หักส่วนแห่ง ความรับผิดชอบของหน่วยงานออกจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อระเบียบของทางราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินหรือ การเก็บรักษาเงินของทางราชการได้กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ งานด้านการเงินและบัญชีจะต้องปฏิบัติตามระเบียบนั้นอย่าง เคร่งครัดและดำเนินการควบคุมตรวจสอบให้ครบทุกขั้นตอน เช่น การที่ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของ ส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ (ปัจจุบันใช้บังคับตามระเบียบการเบิกจ่าย เงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑) กำหนดว่าการจ่ายใบเสร็จรับเงินให้เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงิน ให้ พิจารณาจ่ายในจำนวนที่เหมาะสมกับลักษณะงานและให้มีหลักฐาน การรับส่งใบเสร็จรับเงินนั้นไว้ด้วย และให้ส่วนราชการจัดให้มี การตรวจสอบจำนวนเงินที่จัดเก็บ นำส่งหลักฐานและรายการ ที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่ หากตรวจสอบถูกต้องแล้ว ให้ผู้ตรวจแสดงยอด

รวมเงินรับทั้งสิ้นตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้
ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้าย พร้อมลงลายมือชื่อกำกับ
ไว้ด้วย กรณีหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี
ปฏิบัติงานไปโดยปราศจากความระมัดระวัง และปล่อยปละละเลย
ไม่ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของจำนวนเงิน จนเป็นช่องทาง
ให้มีการทุจริตเกิดขึ้น จะถือเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดที่เจ้าหน้าที่
ผู้เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เจ้าหน้าที่การเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะละเลยไม่ตรวจสอบการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน

เจ้าหน้าที่การเงินนับว่าเป็นบุคลากรที่สำคัญของทุกส่วนราชการ เนื่องจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับการรับจ่ายเงินของทางราชการ และการปฏิบัติหน้าที่มีผลต่อการบริหารทางการเงินการงบประมาณของราชการ กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระเบียบกำหนดไว้ ย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้เงินของทางราชการได้รับความเสียหายหรือเป็นช่องทางให้เกิดการยกยอกหรือเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่นได้ ในทางกลับกัน หากเจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบ ดำเนินการควบคุมและตรวจสอบการเก็บเงิน การรักษาเงินและการนำส่งเงินให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ระเบียบกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมจะรักษาประโยชน์ในด้านการเงินการงบประมาณของทางราชการหรือป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในเรื่องนี้ แม้ว่าขณะที่เกิดข้อพิพาท ระเบียบในเรื่องการเบิกจ่ายเงินหรือการเก็บรักษาเงินของทางราชการ จะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และปัจจุบัน จะได้มีการปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยใช้บังคับตาม

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังตามระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ตาม แต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับเงินของส่วนราชการก็ยังคงกำหนดหลักการและสาระสำคัญไว้เช่นเดิม

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งพนักงานการเงินและบัญชี ๔ และได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าหน่วยการเงินนอกงบประมาณ และต่อมาปรากฏว่านางสาว ก. ซึ่งมีหน้าที่เก็บเงินค่าลงทะเบียนและลงชื่อในใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้เข้ารับการอบรมโครงการศึกษาต่อเนื่องของคณะทันตแพทยศาสตร์ แต่ไม่นำส่งเงินเข้าเป็นรายได้ของคณะฯ โดยเบียดบังเอาเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว

หลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) ได้รายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าหน่วยการเงินนอกงบประมาณ แต่ไม่ดำเนินการตรวจสอบว่าได้มีการนำส่งเงินครบถ้วนตามใบเสร็จรับเงินหรือไม่ พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัย) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี
รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดี
เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะหลังจากที่ได้ตรวจพบว่า
นางสาว ก. ไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงิน ตนได้ติดตามทวงถาม
และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล
ปกครองขอให้มีการพิจารณาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

**จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า เมื่อส่วนราชการมีการจัดเก็บ
เงิน เจ้าหน้าที่การเงินจะต้องดำเนินการควบคุมใบเสร็จรับเงิน
และตรวจสอบการรับเงินอย่างไรเพื่อมิให้ฝ่าฝืนต่อระเบียบ
ของทางราชการ และกรณีที่ไม่ดำเนินการดังกล่าว เจ้าหน้าที่
จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ ? โดยมี
ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการ
นำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ สรุปสาระสำคัญได้ว่า
ในการจ่ายใบเสร็จรับเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงิน ให้พิจารณา
จ่ายในจำนวนที่เหมาะสมกับลักษณะงานที่ปฏิบัติและให้มีหลักฐาน
การรับส่งใบเสร็จรับเงินนั้นไว้ด้วย (ข้อ ๙) และให้ส่วนราชการ
จัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและนำส่ง
หลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝาก
ธนาคารว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ หากตรวจสอบถูกต้องแล้วให้
ผู้ตรวจแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้นตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่
ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลายมือชื่อ
กำกับไว้ด้วย (ข้อ ๒๐)**

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเบิกใบเสร็จรับเงินของนางสาว ก. เพื่อนำมาเก็บเงินค่าลงทะเบียน คือ ครั้งที่ ๑ เบิกเล่มที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ เบิกเล่มที่ ๓๓ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ และครั้งที่ ๓ เบิกเล่มที่ ๓๘ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕

หลังจากที่ได้เบิกใบเสร็จรับเงินจากผู้ฟ้องคดีไปแล้วนางสาว ก. ไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ แต่ส่งใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ทั้งเล่ม เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ส่วนเล่มที่ ๓๘ ได้ส่งคืนเพียง ๒ ฉบับ เป็นเงิน ๔๐๐ บาท จนกระทั่งวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่าไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ จึงติดตามทวงถามจากนางสาว ก. และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕

การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่การเงิน ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ โดยวิสัยของเจ้าหน้าที่การเงิน จะต้องตรวจสอบและขอใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ คืนจากนางสาว ก. ก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบดังกล่าว กลับจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ให้แก่นางสาว ก. จึงถือเป็นการจ่ายใบเสร็จรับเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงินโดยไม่เหมาะสมแก่ลักษณะงานที่ปฏิบัติ อันเป็นการไม่ชอบตามข้อ ๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ

นอกจากนี้ เมื่อนางสาว ก. ได้รับเงินจากการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่อง ไม่ว่าจะโดยวิธีชำระด้วยเงินสดหรือวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีและส่งทางไปรษณีย์ธนาคารใด ซึ่งนางสาว ก. จะเป็นผู้ไปเบิกเงินหรือรับเงินจากธนาคารหรือสำนักงานไปรษณีย์ จากนั้นจะนำเงินสดพร้อมสำเนาใบเสร็จรับเงินและเอกสารอื่นที่จัดเก็บในวันนั้นทั้งหมด ส่งต่อเจ้าหน้าที่การเงินของคณะฯ ภายในวันที่ได้รับเงินนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับเงินและสำเนาใบเสร็จรับเงินดังกล่าวแล้ว จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่มีการจัดเก็บและส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือไม่ หากถูกต้องผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้นตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลงลายมือชื่อกำกับด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กรณีจึงเป็นการไม่ตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและส่งหลักฐานรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือไม่ตามข้อ ๒๐ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๑

หากผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบในขั้นตอนการควบคุมใบเสร็จรับเงินอย่างเคร่งครัดในช่วงที่มีการเบิกและการส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ก็จะสามารถตรวจสอบได้ว่าการเบิกจ่ายใบเสร็จรับเงินและการรับเงินไม่เป็นไปตามระเบียบ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับละเลยมิได้ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่และตามระเบียบที่

กำหนดไว้จนทำให้นางสาว ก. กระทำการทุจริตสำเร็จ ประกอบกับ เมื่อพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและบัญชีซึ่งต้องใช้ความระมัดระวัง และเนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมากในทุก ๆ วัน จึงต้องใช้ความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบจนเป็นช่องทางให้นางสาว ก. กระทำการทุจริตสำเร็จและนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อีกทั้งในการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่องของคณะฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะด้านการเงินให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว ส่วนการกำหนดให้สามารถรับชำระค่าลงทะเบียนได้หลายช่องทางก็เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้อบรมเท่านั้น และความเสียหายที่เกิดขึ้นก็เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน รวมทั้งการรับเงินที่มีการนำส่งตามใบเสร็จรับเงิน และการนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารและแสดงยอดรวมเงินตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับ พฤติการณ์จึงฟังไม่ได้ว่า

การกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานออกได้ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๒/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ถือเป็นอุทธรณ์ที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีว่า หากระเบียบของทางราชการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเงินและบัญชีจะต้องปฏิบัติตามที่ระเบียบนั้นกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและดำเนินการควบคุมตรวจสอบให้ครบทุกขั้นตอน หากปฏิบัติงานโดยปราศจากความระมัดระวัง ละเลยไม่ตรวจสอบความถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ ย่อมเป็นช่องทางให้มีการกระทำการทุจริตเกิดขึ้นและส่งผลให้ราชการได้รับความเสียหาย ดังเช่นกรณีนี้ หากเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในฐานะที่เป็นหัวหน้าหน่วยการเงินได้ดำเนินการควบคุมใบเสร็จรับเงินอย่างรัดกุม และตรวจสอบจำนวนเงินที่จัดเก็บได้ให้ถูกต้อง

ตามอำนาจหน้าที่และเป็นไปตามที่ระเบียบกำหนดไว้แล้ว
ยอมป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการทุจริตหรือเบียดบังเอาเงิน
ของทางราชการไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ ซึ่งผู้อ่านที่สนใจ
สามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว



เรื่องที่ ๑๓

เสียหาย - ไม่เสียหาย : ละเมิดหรือไม่ ?

หากไม่ส่งใช้เงินยืม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๘/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

กรณีผู้อำนวยการศูนย์พลศึกษาและกีฬาอนุมัติให้เจ้าหน้าที่พัสดุยืมเงินใช้ในโครงการอนุรักษ์และเผยแพร่ศิลปมวยไทยเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อวัสดุและค่าตอบแทนวิทยากร โดยเจ้าหน้าที่การเงินมีบันทึกเสนอว่าเห็นควรจ่ายเงิน เมื่อผู้อำนวยการศูนย์อ้างว่ามีการปลอมลายมือชื่อวิทยากรและดำเนินการโดยไม่ได้รับอนุมัติตามระเบียบของทางราชการ ผู้อำนวยการศูนย์ จึงต้องรู้ว่าไม่มีการฝึกสอนมวยไทยตามที่อนุมัติให้ยืมเงินและต้องเร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินการตามโครงการหรือติดตามให้ส่งคืนเงินยืมโดยเร็ว มิใช่เพียงมีหนังสือเร่งรัดติดตาม การที่ผู้อำนวยการศูนย์ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชามิได้ดำเนินการดังกล่าวนั้น แม้จะเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนวิทยากร ใบสำคัญคู่จ่ายจึงไม่อาจนำมาเป็นหลักฐานเพื่อหักล้างเงินยืมและเมื่อยังไม่ได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม กรณีจึงยังไม่มีหักล้างเงินยืมและหน่วยงานของรัฐยังสามารถเรียกเงินคืนจากผู้ใต้บังคับบัญชาผู้ยืมได้ตามสัญญาการยืมเงิน

การกระทำของผู้อำนวยการศูนย์ฯ จึงยังไม่ทำให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้รับความเสียหาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดที่ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ต้องครบองค์ประกอบความผิดทางละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้แก่ (๑) ต้องมีการกระทำ (๒) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และ (๓) มีความเสียหายเกิดขึ้น และความเสียหายนั้นต้องเป็นผลโดยตรงมาจากการกระทำ หากไม่ครบองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้น ย่อมไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

๒. แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่กระทำการใดอันเป็นความผิดทางกฎหมาย แต่ถ้การกระทำนั้นยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นตามองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เสียหาย - ไม่เสียหาย : ละเมิดหรือไม่ ? หากไม่ส่งใช้เงินยืม

ในการที่หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องปรากฏในเบื้องต้นก่อนว่า การกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และเมื่อเป็นการกระทำละเมิดตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ เพียงใด (ทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายเอง หรือบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายและหน่วยงานของรัฐนั้นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและต่อมาได้ใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด) จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยที่มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดองค์ประกอบของการกระทำ “ละเมิด” ไว้ว่า (๑) มีการกระทำ (ทั้งเคลื่อนไหวร่างกายหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก) ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (๒) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย (๓) มีความเสียหายเกิดขึ้นและความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้น

เมื่อการกระทำครบองค์ประกอบความผิดดังกล่าวย่อมเรียกได้ว่าเป็นการ “**กระทำละเมิด**” และหากการกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ในทางตรงกันข้าม หากการกระทำไม่ครบองค์ประกอบความผิดข้อหนึ่งข้อใดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมไม่อาจถือเป็นการกระทำละเมิดและหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายไม่ได้

ดังเช่นอุทธรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลทางด้านการเงิน (ผู้อำนวยการกอง) แต่ไม่เร่งรัดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยืมเงินทดรองราชการส่งใช้เงินยืมตามกำหนดเวลา และต่อมาหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดได้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่อง “ความเสียหาย”

คดีนี้ มูลคดีเกิดขึ้นขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์พลศึกษาและกีฬา ได้อนุมัติให้นาย ส. หัวหน้า

เจ้าหน้าที่พัสดุยืมเงินใช้ในราชการเพื่อใช้ในโครงการอนุรักษ์และเผยแพร่ศิลปะมวยไทย เพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อวัสดุ (ซึ่งได้มีการซื้อวัสดุและตรวจรับวัสดุ) และค่าตอบแทนวิทยากร หลังจากซื้อวัสดุจากร้านค้าและมีการตรวจรับแล้ว หัวหน้างานการเงินได้มีบันทึกเสนอว่าเห็นควรจ่ายเงินค่าวัสดุให้แก่ผู้ขาย โดยปรากฏลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อนุมัติ แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นลายมือชื่อปลอมและนาย ส. ได้ขออนุมัติหักล้างเงินยืม แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อนุมัติ โดยมีข้อสังเกตท้ายหนังสือถึงหัวหน้าการเงินและบัญชีว่า ให้ตรวจสอบว่ามีการดำเนินโครงการหรือไม่ หลักฐานมีการปลอมลายมือชื่อวิทยากร มีการดำเนินการซื้อและตรวจรับพัสดุโดยไม่ได้รับอนุมัติตามระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุ ต่อมา มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด คณะกรรมการฯ มีความเห็นให้ยุติเรื่อง แต่กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องรับผิดชอบหนึ่งของค่าเสียหายในเงินค่าวิทยากร

ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้ชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนค่าตอบแทนวิทยากร

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงจากการสอบสวน ข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คือ วิทยาการที่ได้รับแต่งตั้ง ๒ คน รับว่าไม่เคยลงลายมือชื่อในบัญชีลงเวลาของวิทยาการและลงนามในใบสำคัญรับเงิน และไม่ได้รับค่าตอบแทนวิทยาการ ส่วนนาย ส. ให้การว่าไม่ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนให้วิทยาการ เพราะไม่มีการฝึกสอนมวยไทย แต่ในการเสนอขออนุมัติหักล้างเงินยืม นาย ส. ได้แนบเอกสารใบสำคัญคู่จ่ายค่าตอบแทนวิทยาการ ๒ ฉบับ ๆ ละ ๗,๕๐๐ บาท และมีหัวหน้างานการเงินและบัญชีเขียนข้อความเสนอผู้ฟ้องคดีว่าตรวจหลักฐาน เอกสารครบถ้วนถูกต้อง สมควรอนุมัติ โดยเขียนทับข้อความที่ถูกลบ (ตามที่ถูกผู้ฟ้องคดีให้ข้อสังเกตไว้)

นอกจากนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืมและได้มีหนังสือทวงถามให้นาย ส. ส่งใช้เงินยืม และไม่ปรากฏว่านาย ส. ได้ชี้แจงเกี่ยวกับเงินยืมว่าได้ส่งใช้เงินยืมไปแล้วแต่อย่างไร

ประเด็นปัญหา คือ ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามที่หัวหน้างานการเงินและบัญชีได้ให้การต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด

ทางละเมิด ก็มีใ้ระบุว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืมในเอกสารใด และนาย ส. นำส่งใบสำคัญเพื่อขออนุมัติหักล้างเงินยืมตามสัญญาการยืมเงิน มีทั้งข้อความที่ปรากฏอยู่และข้อความที่ถูกลบด้วยน้ำยาลบคำผิด ก็ไม่ปรากฏข้อความใดที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้นาย ส. ส่งใช้เงินยืม ก็ไม่ปรากฏว่านาย ส. ได้มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับเงินยืมว่าได้ดำเนินการหักใช้เงินยืมไปแล้ว

หลังจากผู้ฟ้องคดีพบว่าลายมือชื่อวิทยากรเป็นลายมือชื่อปลอม ผู้ฟ้องคดีต้องรู้ว่าไม่มีการดำเนินการฝึกสอนมวยไทยตามที่อนุมัติให้นาย ส. ยืมเงินใช้ในราชการ ผู้ฟ้องคดีต้องเร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินการตามโครงการหรือติดตามให้ส่งคืนเงินยืมโดยเร็ว รวมทั้งควรต้องดำเนินการทางวินัยและอาญากับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มิใช่เพียงมีหนังสือเร่งรัดติดตาม การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาย ส. ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ไม่เร่งรัดติดตามให้มีการดำเนินการตามโครงการหรือติดตามให้ส่งคืนเงินยืมโดยเร็ว แม้จะเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เมื่อนาย ส. ระบุว่าไม่ได้จ่ายเงินค่าตอบแทนวิทยากร ใบสำคัญคู่จ่ายจึงไม่อาจนำมาเป็นหลักฐานเพื่อหักล้างเงินยืม และผู้ฟ้องคดียังไม่ได้้อนุมัติให้หักล้างเงินยืม จึงฟังได้ว่ายังไม่มีหักล้างเงินยืมที่นาย ส. ยืมเงินราชการไปตามสัญญาการยืมเงิน หน่วยงาน

ของรัฐยังสามารถเรียกเงินคืนจากนาย ส. ผู้ยืมได้ตามสัญญา
การยืมเงิน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ทำให้กระทรวง
การทองเที่ยวและกีฬาได้รับความเสียหาย เพราะยังสามารถ
เรียกเงินคืนจากนาย ส. ได้ตามสัญญาการยืมเงิน การกระทำของ
ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดตามมาตรา ๑๐
ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น
เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้
ค่าเสียหายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ. ๙๙/๘/๒๕๕๙)

จากคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าว เมื่อการกระทำของ
เจ้าหน้าที่ (การละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร)
ไม่ครบองค์ประกอบอันจะเป็นความผิดทางละเมิดตามมาตรา ๔๒๐
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่อง “ความเสียหาย”
ซึ่งตามคดีนี้ คือ หน่วยงานของรัฐยังสามารถเรียกให้ผู้ยืมเงินส่งใช้
เงินยืมได้ โดยข้อเท็จจริงรับฟังยุติได้ว่าไม่ได้มีการจ่ายเงินให้กับ
วิทยาการตามที่ได้ออ้อนุมัติ กรณีจึงยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย
หน่วยงานของรัฐจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้
ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ติดตามเร่งรัดให้ข้าราชการที่ยืมเงินส่งใช้เงินยืมคืนให้ส่วนราชการตามระเบียบและเงื่อนไขในใบยืม (หรือสัญญายืมเงิน) จนกระทั่งระยะเวลาตามที่กำหนดได้ล่วงพ้นไปและไม่อาจเรียกเงินคืนได้ (เช่น การพ้นจากตำแหน่ง) ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบและเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายดังกล่าว



เรื่องที่ ๑๔

รถของกลางสูญหายไปจากสถานที่เก็บรักษา
หัวหน้าสถานีตำรวจ ... ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๘๘/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลได้จัดสถานที่เก็บรถยนต์ของกลางเพิ่มเติม เนื่องจากสถานที่เดิมมีรถของกลางจอดอยู่เต็มพื้นที่แล้ว เป็นเหตุให้รถยนต์ของกลางสูญหายไป แต่เมื่อสถานที่จัดเก็บเพิ่มเติมเป็นโรงจอดรถมีหลังคา อยู่ห่างจากสถานีตำรวจเพียง ๑๐ เมตร มีแสงไฟส่องสว่างชัดเจน อยู่ใกล้ทางขึ้นลงอาคารที่เป็นห้องทำงานฝ่ายสืบสวนซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง และใกล้ห้องทำงานเสมียนคดีที่สามารถมองเห็นได้โดยง่าย จึงถือว่าสถานที่จัดเก็บรถยนต์นี้อยู่ภายในบริเวณสถานีตำรวจและเป็นสัดส่วน มีความปลอดภัยกว่าสถานที่เดิมซึ่งอยู่ห่างจากสถานี ๓๐ เมตร และการจัดให้มีเครื่องบังคับล้อคล้องไว้โดยแม่อุปกรณ์จะเป็นเพียงเหล็กบาง แต่ก็มีใช้อยู่แล้วในราชการและมีจำนวนจำกัด อันถือเป็นมาตรการที่ดีที่สุดและเข้มงวดกว่าการใช้แผงเหล็กกันหรือใช้โซ่คล้อง ประกอบกับการที่คนร้ายมุ่งหมายจะโจรกรรมรถยนต์ของกลางโดยเฉพาะ พฤติการณ์จึงถือได้ว่าผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลในฐานะหัวหน้าสถานีได้ใช้ความระมัดระวังในการป้องกันและดูแลรักษารถยนต์ของกลาง

ตามสมควรแก่หน้าที่แล้ว หาได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ ดังนั้น คำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เรียกให้ผู้กำกับกับการสถานีตำรวจนครบาลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ทางราชการกำหนดไว้ ตลอดจนหาวิธีการหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองดูแลและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายตามที่พึงจะกระทำได้ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดก็ตาม และได้กระทำไปด้วยความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะแต่เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

รถของกลางสูญหายไปจากสถานที่เก็บรักษา หัวหน้าสถานีตำรวจ ... ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญาของ “ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์” หรือที่ประชาชนเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ตำรวจ” เพื่อปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชนให้มีความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และเกิดความสงบสุขในสังคม ถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเป็นภาระหน้าที่ทางด้านการอำนวยความสะดวกทางอาญาที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งในการดำเนินการตามภาระหน้าที่ดังกล่าวนั้น อาจทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทรัพย์สินอันเนื่องจากการกระทำความผิดหรือของกลางมาอยู่ในความคุ้มครองดูแลเพื่อใช้ในการพิสูจน์ทางคดีหรือจัดการอย่างอื่นตามหน้าที่ในทางราชการ

ในโอกาสเริ่มต้นปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ สำนักงานศาลปกครองขอขอบคุณวารสารตำรวจที่กรุณาให้พื้นที่เพื่อเผยแพร่สาระน่ารู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองหรือบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในรูปแบบอุทาหรณ์จากคดีปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นสาระความรู้ที่ผู้อ่านสามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น และขอถือโอกาสนี้ในการเริ่มต้นสิ่งดี ๆ อันเป็นความร่วมมือระหว่าง

หน่วยงานของรัฐด้วยกันในการเสริมสร้างความรู้ทางด้านกฎหมายอีกมิติหนึ่ง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี หรือปกป้องคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านบทความทางวิชาการที่ได้ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารตำรวจ

อุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นของกลางในคดีอาญา คือ “รถยนต์ของกลาง” ได้สูญหายไปจากการดูแลรักษาของตำรวจ และบริษัทประกันภัยรถยนต์ได้ฟ้องเป็นคดีแพ่ง ซึ่งศาลแพ่งพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ขณะเดียวกันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ซึ่งต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นเป็นผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาล และในฐานะหัวหน้าสถานีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (บางส่วน) ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ปัญหาที่น่าสนใจในคดีนี้ คือ ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ บทที่ ๙ ข้อ ๔.๑ และข้อ ๔.๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการเก็บรักษารถของกลางไว้ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้หัวหน้าสถานีมีหน้าที่เก็บรักษาของกลางไว้ภายในบริเวณสถานที่ทำการของตนหรือสถานที่อื่นใดตามที่ผู้กำกับการตำรวจนครบาล (ผู้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) กำหนด โดยการใช้การเก็บรักษาให้ใช้ความระมัดระวังตรวจตราของกลางให้เป็นอยู่ตามสภาพเดิมเท่าที่สามารถจะ

รักษาไว้ได้ ทั้งนี้ในกรณีจำเป็น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
อาจจะกำหนดสถานที่เก็บรักษารถของกลางไว้เป็นการเฉพาะก็ได้

แต่กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมิได้มีการจัดให้มี
สถานที่สำหรับเก็บรักษารถของกลางไว้โดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติ
หัวหน้าสถานีตำรวจแต่ละแห่งจึงต้องจัดหาที่เก็บของกลางเอง
เมื่อเป็นเช่นนั้นหากรถยนต์ของกลางสูญหายจากสถานที่ที่กำหนด
ดังกล่าว หัวหน้าสถานีตำรวจจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน
จากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุ
ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคล
ภายนอกหรือไม่

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี
สำหรับ “การกำหนดสถานที่และมาตรการหรือวิธีการ”
ในการเก็บรักษารถยนต์ของกลางเพื่อให้เกิดความปลอดภัย
และถือว่าเป็นข้อพิจารณาสำคัญในการวินิจฉัยว่า หัวหน้า
สถานีตำรวจนครบาลประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

สถานที่และมาตรการเก็บรักษารถยนต์ของกลางในคดีนี้
ปรากฏข้อเท็จจริง คือ สถานที่เก็บรถของกลางที่จัดไว้เดิมอยู่ห่าง
จากตัวอาคารสถานี ๓๐ เมตร แต่เนื่องจากในวันที่มีการยึดรถยนต์
ของกลางนั้น สถานที่เก็บของกลางดังกล่าวมีรถของกลางที่ยึดไว้
ก่อนหน้านี้จนจอดอยู่เต็มพื้นที่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงจัดที่เก็บรถยนต์
ของกลางเพิ่มเติม โดยจัดเก็บรักษารถยนต์ของกลางไว้
บริเวณโรงจอดรถของนายตำรวจและผู้มาติดต่อราชการ

บางส่วน แต่ไม่มีรถผู้มาติดต่อปะปนอยู่เพราะมีรถยนต์ของกลางจอดเต็มพื้นที่ ซึ่งโรงจอดรถดังกล่าวเป็นแบบมีหลังคาอยู่ห่างจากสถานีเพียง ๑๐ เมตร มีแสงไฟส่องสว่างชัดเจน อยู่ใกล้กับทางขึ้นลงตัวอาคารที่เป็นห้องทำงานฝ่ายสืบสวน ที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และใกล้กับห้องทำงานเสมียนคดีที่มีหน้าที่ดูแลของกลางซึ่งสามารถมองเห็นได้โดยง่าย พร้อมทั้งสั่งการให้พนักงานสอบสวนเจ้าของคดีและเจ้าหน้าที่เสมียนคดีคอยตรวจตราดูแลตลอด อีกทั้งบริเวณดังกล่าวยังอยู่ติดกับที่จอดรถจักรยานยนต์และรถยนต์สายตรวจซึ่งใช้เป็นจุดปล่อยแถวสายตรวจออกปฏิบัติหน้าที่ทุกวัน นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังสั่งการให้มีการจัดเครื่องบังคับล้อล็อกไว้ป้องกันการโจรกรรมรถยนต์ และติดป้ายไว้ว่าเป็นรถยนต์ของกลางอย่างชัดเจน

การกำหนดสถานที่และมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวเพียงพอต่อการป้องกันและดูแลรถยนต์ของกลางให้ปลอดภัย อันจะเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีรถยนต์ของกลางสูญหายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่สถานที่เก็บรักษารถยนต์ของกลางซึ่งผู้ฟ้องคดีจัดให้เป็นที่เกิดรถยนต์ของกลางเพิ่มเติมอยู่ภายในบริเวณสถานีตำรวจและเป็นสัดส่วน อีกทั้งมีการติดป้ายไว้ว่าเป็นรถยนต์ของกลางอย่างชัดเจน ถือได้ว่ามีความปลอดภัยกว่าสถานที่เก็บรถของกลางเดิมที่อยู่ห่างจากตัว

อาคารสถานี ๓๐ เมตร และการจัดให้มีเครื่องบังคับล้อล้อคล้อไว้ ซึ่งแม้ว่าอุปกรณ์ดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นเพียงเหล็กบาง แต่ก็มิใช่อยู่แล้วในราชการและมีจำนวนจำกัด จึงถือเป็นมาตรการที่ดีที่สุดและเข้มงวดกว่าการใช้แผงเหล็กกันหรือใช้โซ่คล้อง ประกอบกับการดูแลรักษารถของกลางของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับรถของกลางแล้ว ซึ่งการสูญหายของรถยนต์ของกลางคันดังกล่าวเกิดจากคนร้ายมุ่งหมายโจรกรรม โดยเฉพาะ แม้จะได้ป้องกันดูแลรักษาตามสมควรแก่หน้าที่ก็ตาม และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อจำกัดเรื่องสถานที่เก็บของกลาง ประกอบกับระเบียบปฏิบัติมิได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จัดเวรยามดูแลรถของกลางทุกคันตลอดระยะเวลา ๒๔ ชั่วโมง ว่าเป็นการเฉพาะ การสูญหายของรถยนต์ของกลางคันดังกล่าวจึงเกิดจากความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีได้พยายามในการเก็บรักษารถยนต์ของกลางแล้ว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลได้ใช้ความระมัดระวังในการป้องกัน และดูแลรถยนต์ของกลางคันดังกล่าวตามสมควรแก่หน้าที่แล้ว หาได้จงใจหรือกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๘๘/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายโดยไม่ตั้งใจ หรือมีความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่ยังเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนหาวิธีการหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองดูแลและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายตามที่พึงจะกระทำได้แม้ว่าจะมีข้อจำกัดก็ตาม และได้กระทำการตามหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว เพราะการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ



เรื่องที่ ๑๕

**ปักเสาไฟฟ้าในหมู่บ้าน ... แต่ผู้อนุญาตไม่มีอำนาจ !
จึงไม่ชอบและต้องรื้อถอน**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖๘/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

บริษัทจัดสรรที่ดินและหมู่บ้านโดยประธานหมู่บ้านทำสัญญาอนุญาตให้การไฟฟ้านครหลวงติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้า (เสาไฟฟ้า) ในบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน แต่เมื่อมีการจดทะเบียนเลิกบริษัทและจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีแล้ว บริษัทจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อีกทั้งบริษัทมีหน้าที่บำรุงรักษาสถาปัตยกรรมอันเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้าน โดยจะกระทำการใดที่เป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายอมลดลงหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ การทำสัญญาอนุญาตดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบกับการที่หมู่บ้านไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นเพียงตัวแทนในการดูแลจัดการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เท่านั้น เมื่อหมู่บ้านไม่มีผู้แทนและต้องถือว่าผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านทุกหลังคาเรือนอยู่ในฐานะเสมือนเป็นเจ้าของรวมในสนามเด็กเล่น ซึ่งการจัดการต้องตกลงโดยคะแนนข้างมาก สัญญาอนุญาตให้การไฟฟ้านครหลวงติดตั้งเสาไฟฟ้าเพื่อเตรียมติดตั้งหม้อแปลง

ไฟฟ้าแรงสูงซึ่งได้ทำขึ้นในนามของหมู่บ้าน จึงเป็นสัญญาที่ทำโดยปราศจากอำนาจและไม่มีผลใช้บังคับ แม้การติดตั้งจะเป็นอำนาจของการไฟฟ้านครหลวง แต่เมื่อก่อนเข้าดำเนินการปักเสาไฟฟ้ามิได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของบ้านทุกหลังคาเรือนทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน อันไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่มาตรา ๓๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ กำหนดไว้ ดังนั้น การปักเสาไฟฟ้าในบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้านจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของบ้านในหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้บริษัทผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรร ไม่กระทำการใด ๆ อันจะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดลงหรือเสื่อมความสะดวก และมีหน้าที่ต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนตนภายหลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลาความรับผิดชอบตามที่ไต่ยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินไว้ตามมาตรา ๒๓ (๕)

๒. กรณีบริษัทผู้จัดสรรที่ดินไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุของการจดทะเบียนเลิกบริษัทหรือเหตุอื่นใดตามมาตรา ๑๒๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งระหว่างที่บริษัทผู้จัดสรรที่ดินไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือยังไม่มี การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น การจัดการสาธารณูปโภคในหมู่บ้านย่อมต้องตกลงโดยเสียงข้างมากของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านทุกหลังคาเรือนในฐานะที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมตามมาตรา ๑๓๕๘ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน หากมีการดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคโดยบุคคลอื่นที่ไม่มีอำนาจจะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลให้เป็นการดำเนินการโดยปราศจากอำนาจและทำให้การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะในหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเป็นภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ปักเสาไฟฟ้าในหมู่บ้าน ... แต่ผู้อนุญาตไม่มีอำนาจ !
จึงไม่ชอบและต้องรื้อถอน**

ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรร อันเป็น
สิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ผู้ซื้อที่ดิน
จัดสรรใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสัญญาหรือแผนผังและโครงการที่
ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ซึ่งตกอยู่ในการจำยอม
เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน
พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะต้อง
บำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำนั้น
ต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจำยอม
ลดลงหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ (มาตรา ๔ และมาตรา ๔๓
วรรคหนึ่ง)

อย่างไรก็ดี ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ในการบำรุง
รักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรก็ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการ
อย่างหนึ่งอย่างใดภายหลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรร
ที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาแล้ว ตามลำดับดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ซื้อ
ที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และ (๒) ผู้จัดสรรที่ดิน
ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินให้ดำเนินการอย่างหนึ่ง
อย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือจดทะเบียนโอน
ทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)
ซึ่งในการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พระราชบัญญัติการจัดสรร

ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ต้องมีการยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินอันจะมีผลให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้ดำเนินการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมาย (มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖)

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ หากผู้จัดสรรที่ดินได้ทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรในขณะที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากจดทะเบียนเลิกบริษัทและจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีไปแล้ว และกรณียังมิได้มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้ถูกต้องแต่อย่างใด การที่หน่วยงานทางปกครองได้เข้าไปดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรตามที่ประธานหมู่บ้านมีหนังสือร้องขอ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในเรื่องนี้เป็นกรณีของบริษัทเอกชนซึ่งได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดินโดยได้จดทะเบียนเลิกบริษัทและจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีไปแล้ว แต่ได้ไปทำสัญญาอนุญาตให้การไฟฟ้านครหลวงเข้าไปบักเสไฟฟ้าเพื่อติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูงบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบค้นเป็นผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรแห่งหนึ่ง โดยมีบริษัท ก. จำกัด เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และเป็นผู้จัดสรรที่ดิน ซึ่งได้มีการจดทะเบียนกันพื้นที่ส่วนหนึ่งไว้เป็นสาธารณูปโภคประเภทสนามเด็กเล่น ต่อมา

ปรากฏว่าบริษัท ก. จำกัด และหมู่บ้านโดยนาย ข. ในฐานะประธานหมู่บ้าน ได้ไปทำสัญญาอนุญาตให้การไฟฟ้านครหลวง (ผู้ผูกฟองคตี) ติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้า จากนั้นเจ้าหน้าที่ของผู้ผูกฟองคตีจึงได้ทำการปักเสาไฟฟ้าที่บริเวณริมสนามเด็กเล่นของหมู่บ้านจำนวน ๒ ต้น เพื่อเตรียมติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งปัจจุบันผู้ผูกฟองคตียังมีได้มีการติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าและได้ระงับการดำเนินการดังกล่าวไว้ชั่วคราวแล้ว เนื่องจากมีการคัดค้านจากผู้ที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านบางส่วน

ผู้ฟองคตีที่ ๒ ถึงผู้ฟองคตีที่ ๒๔ เห็นว่า การดำเนินการปักเสาไฟฟ้างดกล่าวของผู้ผูกฟองคตี ทำให้ประโยชน์แห่งการะจ่ายอมของที่ดินสนามเด็กเล่นซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรรลดลงหรือเสื่อมความสะดวก และนาย ข. ประธานหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในสัญญาอนุญาตให้ติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้าก็ไม่มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท ก. จำกัด ผู้จัดสรรที่ดิน และไม่มีอำนาจนำที่ดินที่ตกอยู่ในการะจ่ายอมไปอนุญาตให้มีการปักเสาไฟฟ้าได้ ประกอบกับหมู่บ้านไม่มีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มีการรื้อถอนเสาไฟฟ้าออกจากสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน

การที่การไฟฟ้านครหลวงเข้าไปดำเนินการปักเสาไฟฟ้าบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้านเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? เนื่องจากบทบัญญัติในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ กำหนดให้การไฟฟ้านครหลวง

มีอำนาจเดินสายส่งศักย์สูงย่อยหรือสายส่งศักย์ต่ำไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปาก หรือตั้งเสาสับสเตรชันหรือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อพื้นดิน นั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน และก่อนที่จะดำเนินการ ดังกล่าว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นนี้อาจ ยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บริษัท ก. จำกัด ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน ได้จดทะเบียนเลิกบริษัท และจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีแล้ว จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่จะทำสัญญาอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่าย ไฟฟ้าได้ อีกทั้งบริษัทดังกล่าวมีหน้าที่บำรุงรักษาสนามเด็กเล่น อันเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้าน และจะกระทำการใดที่เป็นเหตุ ให้ประโยชน์แห่งการะจ่ายอมลดลงหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ การทำสัญญาดังกล่าวจึงขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรร ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ นอกจากนี้ การที่หมู่บ้านไม่ได้จดทะเบียน จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มีแต่คณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเจ้าของรวมในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมาเป็นตัวแทนในการดูแล จัดการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยเก็บค่าบริการเพื่อเป็น ค่าใช้จ่าย คณะกรรมการหมู่บ้านจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะทำสัญญาในนามของหมู่บ้านได้ ดังนั้น สัญญาอนุญาตให้

ผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้าจึงเป็นสัญญาที่ทำโดยปราศจากอำนาจและไม่มีผลใช้บังคับ

เมื่อหมู่บ้านไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจึงไม่มีผู้แทน และต้องถือว่าผู้ที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรทุกหลังคาเรือนเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเสมือนเป็นเจ้าของรวมในสนามเด็กเล่นที่เป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้าน และมีสิทธิใช้สอยและใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวอันตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกหลังคาเรือน การจัดการทรัพย์สินจึงต้องตกลงโดยคะแนนข้างมากตามมาตรา ๑๓๕๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ดังนั้น หากเจ้าของรวมที่มีคะแนนข้างมากตกลงยินยอมให้ติดตั้งอุปกรณ์ระบบจ่ายไฟฟ้าในสนามเด็กเล่นอันเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านได้ ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้ การที่นาย ข. ประธานหมู่บ้านซึ่งไม่ใช่ผู้แทนของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามกฎหมาย ได้ขอให้มีการติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าแรงสูงบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้านโดยอ้างเอกสารแสดงความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน (มีผู้เห็นด้วย ๓๔๐ หลังคาเรือน และไม่เห็นด้วย ๔ หลังคาเรือน) ซึ่งเป็นเพียงการทำเครื่องหมายในช่องเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย โดยไม่มีการให้ข้อมูลอย่างถูกต้องครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณาและไม่มีลายมือชื่อเจ้าของบ้าน อีกทั้งวิธีการขอความเห็นก็ไม่รัดกุมและมีข้อบกพร่องหลายประการ จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าคะแนนข้างมากได้อนุญาตให้ดำเนินการได้ นอกจากนี้ แม้การติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้า

ดังกล่าวจะเป็นอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำได้ แต่การใช้อำนาจจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนด *เมื่อก่อนการเข้าดำเนินการปักเสาไฟฟ้าในสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีการแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของบ้านจัดสรรทุกหลังคาเรือนทราบ เพื่อให้โอกาสคัดค้านและแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำไปยังคณะกรรมการไฟฟ้านครหลวงพิจารณา จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนของมาตรา ๓๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑*

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปักเสาไฟฟ้าขนาดใหญ่จำนวน ๒ ต้น เพื่อติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าในบริเวณสนามเด็กเล่นของหมู่บ้าน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒๔ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนเสาไฟฟ้าออกจากสนามเด็กเล่นของหมู่บ้านภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖๘/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้นถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อให้ภารกิจบรรลุผลสำเร็จนั้น นอกจากจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจและการดำเนินการตามกฎหมายได้กระทำไปภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นหรือกฎหมายอื่นได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการใช้อำนาจดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ไว้ด้วยแล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องกระทำการตามเงื่อนไขดังกล่าวอย่างเคร่งครัด การใช้อำนาจตามกฎหมายโดยมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมส่งผลทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนผู้หนึ่งผู้ใด หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นหมดสิ้นไป หรืออาจจะต้องชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

นอกจากนี้ คดีนี้ยังได้อธิบายหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรว่า ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บริษัทผู้จัดสรรที่ดินนอกจากจะมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรร และจะต้องไม่กระทำการใดที่เป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดลงหรือเสื่อมความสะดวกแล้ว ยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนตนภายหลังจากที่ครบกำหนดระยะเวลาความรับผิดชอบตามที่ไต่ยื่นคำขอในขณะขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามมาตรา ๒๓ (๕) และรวมถึงกรณีที่บริษัทผู้จัดสรรที่ดินไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไม่ว่าจะด้วยเหตุจากการจดทะเบียนเลิกบริษัทหรือเหตุอื่นใด

ตามมาตรา ๑๒๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในระหว่างที่บริษัทผู้จัดสรรที่ดินไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือ ยังไม่มีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น การจัดการเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรย่อมต้องเป็นไปตามความเห็นชอบ โดยเสียงข้างมากของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านทุกหลังคาเรือน ในฐานะที่เป็นเจ้าของรวมที่มีสิทธิใช้สอยและใช้ประโยชน์ใน ที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้าน การดำเนินการอย่างใด ๆ เกี่ยวกับสาธารณูปโภคโดยบุคคลอื่น อาทิ ประธานหมู่บ้านหรือ คณะกรรมการหมู่บ้านดังเช่นในคดีนี้ ย่อมทำให้การจัดการ เกี่ยวกับสาธารณูปโภคดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยปราศจาก อำนาจ และอาจส่งผลทำให้การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือ การจัดทำบริการสาธารณะในหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ ของหน่วยงานทางปกครองโดยตรงนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย



เรื่องที่ ๑๖

“ขับรถเกิดอุบัติเหตุ” แต่ไม่ใช่พนักงานขับรถ !! ...

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องชดใช้

ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๓๒/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่กองตำรวจป่าไม้เดินทางไปราชการต่างจังหวัด โดยใช้รถยนต์ของราชการขับด้วยตนเอง เนื่องจากการมป่าไม้ไม่มีพนักงานขับรถประจำ และเกิดอุบัติเหตุขึ้นระหว่างทางเป็นเหตุให้รถยนต์ได้รับความเสียหาย ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ขับรถด้วยความเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (๑๐๐ กม./ชม.) ประกอบกับที่เกิดเหตุเป็นทางโค้ง มีฝนตก ทำให้ถนนลื่น จึงควรคาดหมายได้ว่าอุบัติเหตุอาจเกิดขึ้นได้ง่ายและต้องขับรถด้วยความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น โดยลดความเร็วให้ต่ำกว่าการขับรถในกรณีปกติ อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจึงถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและเป็นการกระทำละเมิดต่อกรมป่าไม้ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีตำแหน่งเป็นพนักงานขับรถยนต์ และการเดินทางไปปฏิบัติราชการในระยะทางไกลเป็นเวลาติดต่อกันหลายวัน โดยเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายและยังต้องขับรถอีก ทำให้เกิดความเหน็ดเหนื่อยจากการปฏิบัติงาน การละเมิดส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ดังนั้น

เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม
ในกรณีนี้แล้ว คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
จากการกระทำละเมิดจึงต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออก
ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่และสร้างขวัญ
กำลังใจในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงาน
ให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยหากมีความเสียหายเกิดขึ้นอันเนื่องมาจาก
การปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
เฉพาะกรณีที่กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
เท่านั้น และหน่วยงานของรัฐอาจเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ไม่เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ หากว่าความเสียหายนั้นเกิด
จากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ
การดำเนินงานส่วนรวม

๒. การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำโดย
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาทั้งระดับ
ความระมัดระวัง ภาวะวิสัย และพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ในขณะมี
การกระทำละเมิดเกิดขึ้นประกอบกัน ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่พึงคาดหมาย

ได้ว่าอาจมีความเสียหายเกิดขึ้นและหากได้ใช้ความระมัดระวัง แม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย หรือการกระทำ มีลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ กรณีดังกล่าวถือเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่จำต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

**“ข้อบกพร่องอุบัติเหตุ” แต่ไม่ใช่พนักงานข้อบกพร่อง !! ...
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ?**

เรื่องนี้ เป็นอุทาหรณ์จากคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจหลายเรื่อง ทั้งในเรื่องพฤติการณ์ที่ถือว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” และ “การพิจารณาจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน” ที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ โดยมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดและความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ดังนั้น อุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้จึงถือว่ามีความสำคัญทั้งต่อหน่วยงานของรัฐที่จะได้มีแนวทางในการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ และต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่จะได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ กองตำรวจป่าไม้ ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ๕ จังหวัดภาคใต้ ร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นเวลา ๙ วัน โดยใช้รถยนต์ของราชการที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขับรถยนต์ เนื่องจากกรมป่าไม้ไม่มีพนักงานขับรถประจำ หลังจากปฏิบัติงานในท้องที่จังหวัดพังงาแล้วเสร็จประมาณ ๑๔.๐๐ น. และจะต้องเดินทางต่อไปที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุ รถยนต์เสียหลักตกลงไปในคลองสาธารณะซึ่งไม่มีน้ำ และรถยนต์ได้รับความเสียหาย

ในเบื้องต้น กรมป่าไม้มีความเห็นตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา) และให้ยุติเรื่อง แต่กระทรวงการคลังกลับมีความเห็นแตกต่างว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมป่าไม้จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

หลังจากผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยฟ้องอธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีขอใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหาย และคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยปรากฏข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่สำคัญในคดีนี้ คือ

- ขณะเกิดเหตุมีฝนตกหนักและเบาเป็นระยะ ๆ และใกล้บริเวณที่เกิดเหตุเป็นทางโค้งซ้าย

- จากบันทึกการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุคดีจราจรของพนักงานสอบสวนปรากฏว่าฝั่งตรงข้ามด้านขวามือของถนนจากริมถนนเข้าไปมีรอยล้อบนพื้นหญ้าบริเวณไหล่ทาง จุดเริ่มที่พบรอยล้ออยู่ก่อนถึงหลักกิโลเมตรที่ ๖๘ (บริเวณที่เกิดเหตุ) เป็นระยะประมาณ ๔๐ เมตร และอยู่ห่างจากจุดที่พบรถตกอยู่ในคูน้ำประมาณ ๑๐๐ เมตรเศษ

- ผู้เชี่ยวชาญของบริษัทผู้ผลิตรถยนต์ให้ความเห็นว่ารถคันเกิดเหตุน่าจะวิ่งด้วยความเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

- ผู้ฟ้องคดียอมรับต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงฯ ว่าขณะเกิดเหตุขับรถด้วยความเร็วประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง และต้องไปราชการต่อที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีให้ทันในเวลา ๑๖.๓๐ น. และการเกิดอุบัติเหตุเนื่องมาจากรถจักรยานยนต์วิ่งตัดหน้าอย่างกระชั้นชิดและรวดเร็ว จึงห้ามล้อกะทันหันและหักหลบ

● กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดความเร็วของการขั้บรถยนต์นอกเขตกรุงเทพมหานคร เขตเมืองพัทยา หรือเขตเทศบาล ไม่เกิน ๙๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง

ประเด็นที่น่าสนใจประการแรก คือ อุบัติเหตุเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? ถ้าเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กรมป่าไม้ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถ้าเกิดจากความประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา) ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ โดยความเสียหายจะตกเป็นพับแก่กรมป่าไม้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเดินทางให้ถึงจังหวัดสุราษฎร์ธานีภายใน ๑๖.๓๐ น. โดยต้องใช้เวลาประมาณ ๒ ชั่วโมงเศษ และผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วประมาณ ๑๐๐ กม./ชม. จึงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดประกอบกับบริเวณที่เกิดเหตุเป็นทางโค้ง มีฝนตก ย่อมทำให้ถนนลื่น ซึ่งย่อมคาดหมายได้ว่าอุบัติเหตุอาจเกิดขึ้นได้ง่ายและต้องขับรถด้วยความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น โดยต้องลดความเร็วให้ต่ำกว่าการขับรถในกรณีปกติ การเกิดอุบัติเหตุจึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้รถยนต์ของราชการได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อกรมป่าไม้ ส่วนข้ออ้างว่า มีรถจักรยานยนต์วิ่งตัดหน้านั้น

ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง เนื่องจาก
คนที่นั่งมาในรถยนต์นั่งหลักไม่เห็นเหตุการณ์

ประเด็นที่น่าสนใจประการต่อมา คือ เมื่อความเสียหาย
เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในจำนวนความเสียหายตามที่กรมป่าไม้มีคำสั่ง
หรือไม่ ? ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน
ได้เพียงใดนั้น จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง
และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาพิจารณาด้วย โดยคดีนี้ศาลปกครอง
สูงสุดได้พิจารณาเกณฑ์ในเรื่อง (๑) ความบกพร่องของหน่วยงาน
ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานโดยรวม ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีตำแหน่งเป็นพนักงานขับรถยนต์
แต่ได้รับมอบหมายให้ขับรถยนต์ การเดินทางไปปฏิบัติราชการ
ในระยะทางไกลเป็นเวลาติดต่อกันหลายวัน กรมป่าไม้ควร
มอบหมายให้พนักงานขับรถทำหน้าที่ขับรถ แต่ไม่มีพนักงานขับรถ
ทำหน้าที่ดังกล่าว การละเมิดส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่อง
ของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานโดยรวม และ
(๒) ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม
ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลังจากตรวจที่จังหวัดพังงาเสร็จ
เป็นเวลาประมาณ ๑๔.๐๐ น. ผู้ฟ้องคดีต้องเร่งรีบไปปฏิบัติหน้าที่
ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีให้ทันก่อน ๑๖.๓๐ น. ซึ่งผู้ฟ้องคดี

ต้องทำหน้าที่ทั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ได้รับมอบหมายและยังต้องทำหน้าที่ขั้บรณนธ์อีก จึงเกิดความเหน็ดเหนื่อยจากการปฏิบัติงาน ดังนั้น แม้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีควรรับผิดชอบ ๒๕ ของความเสียหาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของกรมป่าไม้ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินเกินจำนวนดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้ลดค่าแรงในการซ่อมรถยนต์ รวมทั้งสัดส่วนความรับผิดชอบที่เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐด้วย โดยผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๓๒/๒๕๕๙ และนอกจากคดีนี้จะได้สะท้อนให้เห็นเจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะคุ้มครองเจ้าหน้าที่และสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และถึงแม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจที่จะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนของความเสียหายได้ แต่จะต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามเกณฑ์ที่มาตรา ๘

วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ
ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ด้วย ส่วนการกระทำ
โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะอย่างไรนั้น
ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครอง
สูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒ และที่ อ. ๗๑๖/๒๕๕๔ ว่าเป็นการกระทำ
โดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง
ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์
และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่ไม่ได้ใช้
อย่างเพียงพอ (*ระดับของความประมาทเลินเล่อ*) โดยบุคคลนั้น
ต้องพึงคาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและ
หากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิด
ความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย
หรือมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความ
ระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับ
การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (*ระดับของความประมาท
เลินเล่ออย่างร้ายแรง*) ดังนั้น กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่าง
ร้ายแรงหรือไม่ อย่างไร จึงต้องพิจารณาทั้งระดับความระมัดระวัง
และภาวะวิสัยและพฤติการณ์ของผู้กระทำในขณะเกิดการละเมิด
ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา “ภาวะวิสัย” คือ ปัจจัยภายใน
ตัวผู้กระทำละเมิด เช่น อาชีพ สภาพร่างกาย และ “พฤติการณ์”
คือ ปัจจัยภายนอกตัวผู้กระทำละเมิดหรือปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ
เช่น ความเร็วของรถ สภาพถนน ทัศนวิสัย กฎหมาย ภาระงาน

ซึ่งจากภาวะวิสัยและพฤติกรรมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือหากได้ใช้ความระมัดระวัง แม้เพียงเล็กน้อยก็จะป้องกันความเสียหายนั้นได้ นอกจากนี้ มีข้อสังเกตประการสำคัญเกี่ยวกับการหักส่วนความรับผิดชอบจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานโดยรวมและระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ในคดีนี้ว่าน่าจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจที่จะต้องจัดหาพนักงานขับรถยนต์ทำหน้าที่ขับรถยนต์เป็นการเฉพาะทุกครั้งที่เจ้าหน้าที่ออกปฏิบัติงานนอกพื้นที่ เนื่องจากเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญโดยตรง เป็นต้น

แม้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะบัญญัติขึ้นเพื่อให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ และเป็นขวัญกำลังใจในการทำงานอันเป็นประโยชน์แก่ราชการก็ตาม แต่เมื่อเป็นการกระทำ “ละเมิด” ก็ย่อมนำมาซึ่งความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเอง หรือบุคคลภายนอกไม่มากนักน้อย ในทางตรงกันข้าม หากได้น้อมนำคำสอนของพระบรมศาสดาที่ตรัสไว้เป็นปัจฉิมโอวาทแก่พระภิกษุสงฆ์สาวกก่อนเสด็จปรินิพพานว่า **“พวกเธอทั้งหลาย จงยังประโยชน์ตน ประโยชน์ท่าน ให้ถึงพร้อมด้วยความไม่ประมาทเกิด”** มาปฏิบัติ โดยดำรงชีวิตอยู่ด้วยความไม่ประมาท

ทั้งในด้านชีวิตส่วนตัวและการปฏิบัติหน้าที่ ก็ย่อมนำมาซึ่ง
ความสงบสุขในส่วนตัวและประสิทธิภาพของงานที่ปฏิบัติเช่นกัน
ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องระมัดระวัง
ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายดังกล่าว



เรื่องที่ ๑๗

บันไดสะพาน (สาธารณะ) ปิดทางเข้าออกที่ดินเอกชน เกินสมควรหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๙๑/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

กรมทางหลวงก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนโดยบันไดสะพานมีความยาว ๑๑.๓๐ เมตร และปิดบังหน้าที่ดินของเอกชนเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นความยาว ๑๐ เมตร ทำให้ไม่สามารถเข้าออกถนนและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามสมควร ซึ่งกรมทางหลวงย่อมเล็งเห็นได้ว่าจะมีผลกระทบต่องเจ้าของที่ดินโดยตรง และแม้ว่าการก่อสร้างสะพานจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ต้องคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสียหายของประชาชนด้วยการที่กรมทางหลวงติดป้ายประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน แต่ไม่ได้ให้ข้อมูล ชี้แจง และให้เหตุผลแก่เจ้าของที่ดินก่อนจะกำหนดตำแหน่ง แบบรูปสะพาน และดำเนินการก่อสร้างซึ่งมีบันไดสะพานทอดยาวปิดบังหน้าที่ดินเกือบตลอดทั้งแนว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดที่กรมทางหลวงต้องดำเนินการแก้ไขแบบบันไดสะพานเพื่อให้เจ้าของสามารถเข้าออกที่ดินของตนเองได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการเพื่อควบคุมไม่ให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ แม้จะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม และเมื่อกฎหมายให้ดุลพินิจไว้ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาความเหมาะสมของการดำเนินการนั้น ๆ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ และตามความจำเป็น โดยจะต้องเป็นวิธีการหรือทางเลือกที่เกิดผลร้ายกับปัจเจกบุคคลน้อยที่สุด และเมื่อชั่งน้ำหนักแล้วประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับต้องมากกว่าความเสียหายของปัจเจกบุคคล

๒. ก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครองหรือการดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลนั้น หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแจ้งและชี้แจงให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทราบข้อมูล รายละเอียด และเหตุผลของการกระทำเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันก่อนที่จะมีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่กับปัจเจกบุคคล

บันไดสะพาน (สาธารณะ) ปิดทางเข้าออกที่ดินเอกชน เกินสมควรหรือไม่ ?

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ล้วนให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการใด ๆ ในทางที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องกระทำไปภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

“หลักความได้สัดส่วน” ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจวบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐) โดยหลักความได้สัดส่วนนี้มีหลักการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยจะต้องใช้ดุลพินิจเลือกกระทำการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของประชาชน

คดีที่นำมาเล่าสู่กันฟังในเรื่องนี้ เป็นข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดนำหลักความได้สัดส่วนมาวินิจฉัย ซึ่งนอกจากจะทำให้นักวิชาการกฎหมายปกครองได้เสริมสร้างความรู้

ความเข้าใจหลักกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังถือเป็นหลักปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตระหนักในการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยต้องไม่ละเลยต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย

โดยคดีนี้กรมทางหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณด้านหน้าที่ดินของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ผู้ฟ้องคดี) แต่บันไดสะพานได้ปิดทางเข้าออกที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกือบทั้งหมด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ที่ดินได้ และเจ้าของที่ดินได้ขอให้แก้ไขแล้ว แต่กรมทางหลวงไม่ได้ดำเนินการแก้ไข

จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวงแก้ไขแบบบันไดสะพาน

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ คือ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินว่างเปล่าหน้ากว้าง ๑๐ เมตร โดยไม่ได้อาศัยในที่ดินแปลงนั้น อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่ามี การก่อสร้างสะพานปิดบังหน้าที่ดินภายหลังการก่อสร้างสะพานแล้วเสร็จตามสัญญา

กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) อ้างว่า ก่อนดำเนินการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนมีการติดป้ายประกาศแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน และได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจะมีการก่อสร้างสะพานในบริเวณดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงได้เสนอแนวทางแก้ไขตำแหน่งบันไดสะพาน

ตามรูปแบบใหม่ โดยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า จุดก่อสร้างสะพานเป็นถนน ๔ ช่องจราจร ใกล้สี่แยกไฟจราจร อยู่ในบริเวณย่านชุมชนหนาแน่น มีการจราจรคับคั่ง ใกล้ตลาด และโรงเรียน มีนักเรียนและประชาชนเดินข้ามเป็นจำนวนมาก และเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง สามารถอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่ผู้ใช้ทางให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

ปัญหา คือ การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้กรมทางหลวงชี้แจงเกี่ยวกับการแก้ไขแบบบันไดสะพานที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกที่ดินได้ โดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยของโครงสร้าง ความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชนผู้ใช้สะพาน และประโยชน์ใช้สอยของสะพานคนเดินข้ามเป็นสำคัญ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการกำหนดจุดและรูปแบบในการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน เป็นการดำเนินการกิจการทางปกครองเพื่อบริการสาธารณะ โดยจะต้องดำเนินการชอบด้วยรูปแบบ ขั้นตอน และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อการก่อสร้างสะพานมีบันไดสะพานที่มีความยาว ๑๑.๓๐ เมตร ปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่มีความยาว ๑๐ เมตร เกือบตลอดทั้งแนว และที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีทางเข้าออกเฉพาะด้านหน้าที่ดินเพียงทางเดียว ส่วนด้านหลังและด้านข้างทั้งสองข้างของที่ดินติดกับที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกถนนได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินเพียงรายเดียวที่บันไดสะพานคนเดินข้ามถนนพาดผ่าน ดังนั้น **ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสังเกตเห็นได้ว่าการก่อสร้างบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรง** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีติดป้ายประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน แต่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้ข้อมูล ชี้แจง และให้เหตุผลแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนจะมีการกำหนดตำแหน่ง แบบรูปสะพาน และดำเนินการก่อสร้างสะพาน และไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และแม้ว่าการก่อสร้างสะพานดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ผู้เดินข้ามถนนก็ตาม แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงความเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างบันไดสะพานคนข้ามถนนซึ่งมีบันไดสะพานทอดยาวปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกือบตลอดทั้งแนว จนทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกถนนและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามสมควร จึงเป็นการ**ใช้ดุลพินิจโดย**

ไม่เหมาะสมและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการแก้ไขแบบบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้

เมื่อการแก้ไขบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนตามแบบรูปสะพานที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้ไม่ปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกถนนและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามสมควร จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่มียุติพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๙๑/๒๕๕๙)

คดีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของ “หลักความได้สัดส่วน” ที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ แม้จะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ก็ตาม โดยเฉพาะเมื่อกฎหมายให้อำนาจ “ดุลพินิจ” หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาความเหมาะสมของทางเลือกที่จะดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และความจำเป็นของการดำเนินการ ซึ่งจะต้องเป็นทางเลือกที่เกิดผลร้ายน้อยที่สุดกับปัจเจกบุคคล รวมทั้งประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจะต้องมากกว่าความเสียหายที่ปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้รับ เมื่อในสังคมประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

จึงต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุด้วย ประการสำคัญ ก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ หากผลของการกระทำนั้นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างร้ายแรงแก่ปัจเจกบุคคล ก็จำเป็นต้องแจ้งหรือชี้แจงให้ปัจเจกบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวทราบข้อมูลและให้เหตุผลเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจก่อนที่จะมีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น คดีนี้นอกจากนักวิชาการกฎหมายปกครองจะได้มีความรู้ความเข้าใจหลักกฎหมายที่สำคัญ คือ **“หลักความได้สัดส่วน”** แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดีอีกด้วย



เรื่องที่ ๑๘

**ถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรี
เพราะหมดความไว้วางใจ ... ดุลพินิจที่ไม่อยู่
ในบังคับต้องให้โอกาสและเหตุผล !?**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๒/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าไม่สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายและไม่รับผิดชอบในการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบาย ซึ่งอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเป็นดุลพินิจโดยแท้ของนายกเทศมนตรี แม้เลขานุการนายกเทศมนตรีจะไม่มี ความผิดหรือมิได้ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๘ เตรส (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งถอดถอนโดยมิได้รับฟังเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งก่อนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมิได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็น การกระทำละเมิดต่อเลขานุการนายกเทศมนตรี

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา นายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีเพื่อเป็นผู้ช่วย ในการบริหารราชการของท้องถิ่นได้ตามมาตรา ๔๘ เตรส (๓) แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งถือเป็นดุลพินิจโดยแท้ ที่หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือแนวนโยบายของนายกเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี หมดความไว้วางใจในตัวของผู้ดำรงตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม หรือเห็นว่ามิบุคคลอื่นที่เหมาะสมจะมาทำหน้าที่ช่วยบริหารงาน ของท้องถิ่นได้ดีกว่าแล้ว นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจถอดถอน ให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายเดียวกันโดย ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ และไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ และไม่ถือเป็น การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่ง จะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

**ถอดถอนเลขาธิการนายกเทศมนตรี
เพราะหมดความไว้วางใจ ... ดุลพินิจที่ไม่อยู่
ในบังคับต้องให้ออกาสและเหตุผล !?**

ตามหลักกฎหมายกรณีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี จะมีรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการในการออกคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ โดยต้องให้คู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นได้ทำเป็นหนังสือจะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ โดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ หากคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น จะส่งผลถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นได้

แต่ถ้าเป็นกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีคำสั่งถอดถอนผู้ใต้บังคับบัญชาของตนซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขาธิการของผู้บริหารท้องถิ่น อันถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพ

ของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง การออกคำสั่งนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๘ เตรส (๓) บัญญัติให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี และมาตรา ๔๘ โสฬส บัญญัติให้รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หรือนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับกรณีข้างต้นไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๒/๒๕๕๙ ซึ่งมูลเหตุของคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไม่รับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบาย และอาศัยตำแหน่งหาประโยชน์ส่วนตัว

แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งถอดถอนออกจากตำแหน่ง ไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญอย่างเพียงพอในการที่จะให้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งไม่ได้ระบุระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการขาดรายได้ที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนรายเดือน

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบล) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินเดือนในอัตราของเลขานุการนายกเทศมนตรีจนครบวาระการดำรงตำแหน่ง

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเบื้องต้น คือ การมีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่

ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย แต่การบริหารรูปแบบของเทศบาลนั้น จะมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล นายกเทศมนตรีจึงมีหน้าที่รับผิดชอบทั้งในทางการบริหารและในทางการเมืองท้องถิ่นต่อประชาชนโดยตรง โดยกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่เห็นว่ามีเหมาะสมและเป็นผู้ที่ตนให้ความไว้วางใจว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ให้มาดำรงตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรี เช่นเดียวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี หรือที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เพื่อมาทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารงานของเทศบาล และยังให้อำนาจถอดถอนออกจากตำแหน่งอีกด้วย เนื่องจากตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและไม่ใช้ผู้ที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ อีกทั้งสถานภาพการดำรงอยู่ของตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรียังมีความไม่แน่นอน เพราะต้องขึ้นอยู่กับ การดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี กล่าวคือ หากนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใด ๆ เลขานุการนายกเทศมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยเช่นกันตามมาตรา ๔๘ โสฬส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

เลขานุการนายกเทศมนตรีจึงเป็นเพียงผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีซึ่งจะต้องทำงานตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายเท่านั้น อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรีจึงเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของนายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีหมดความไว้วางใจหรือเห็นว่ามีบุคคลอื่นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือนได้ดีกว่า แม้ผู้ดำรงตำแหน่งเดิมไม่มีความผิดหรือไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง นายกเทศมนตรีก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ เตรส (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนเลขานุการนายกเทศมนตรีผู้ใดให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวบุคคลผู้นั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขานุการนายกเทศมนตรีโดยมิได้รับฟังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งก่อน และมีได้จัดให้มีเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งดังกล่าว จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

เมื่อคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้เลขานุการนายกเทศมนตรี รวมไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีและที่ปรึกษานายกเทศมนตรีด้วยว่า หากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือแนวนโยบายของนายกเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีหมดความไว้วางใจในตัวของผู้ดำรงตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม หรือเห็นว่ามีบุคคลอื่นที่เหมาะสมซึ่งจะทำหน้าที่ในการช่วยบริหารงานของท้องถิ่นได้ดีกว่าแล้ว นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน และไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบการมีคำสั่งนั้นตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ว่าคำสั่งดังกล่าวจะมีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี ทั้งนี้ เนื่องจากโดยสภาพของการเข้าสู่ตำแหน่งเป็นการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีซึ่งมีความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่ง และหากต่อมา

ไม่มีความไว้วางใจหรือหมดความไว้วางใจแล้ว ย่อมเป็นอำนาจ
โดยเจตนาของนายกเทศมนตรีนั่นเอง การที่นายกเทศมนตรี
มีคำสั่งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี หรือที่ปรึกษา
นายกเทศมนตรี หรือเลขานุการนายกเทศมนตรี โดยมีได้ดำเนินการ
ตามที่พระราชบัญญัติข้างต้นกำหนดไว้ จึงไม่ถือเป็นการกระทำ
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งจะนำคดี
มาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้



เรื่องที่ ๑๙

เสนอญัตติเพื่อถอดถอน “ประธาน”

แต่ “รองประธาน” ดำเนินการประชุมไม่ชอบ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๕๐/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

รองประธานสภาเทศบาลซึ่งทำหน้าที่แทนประธานสภาเทศบาลได้บรรจุญัตติขอให้ถอดถอนประธานสภาฯ ออกจากตำแหน่ง เข้าในระเบียบวาระการประชุมสมัยสามัญ ซึ่งแม้ประธานสภาฯ จะเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง แต่การที่ประธานสภาฯ มีหนังสือเชิญผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ และประชาชนให้เข้าร่วมรับฟังการประชุม และแนบสำเนาหนังสือแจ้งให้ตนเองเข้าประชุมเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหา นั้น ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปเพื่อให้ประชาชนทราบและเข้ารับฟังการประชุมตาม ข้อ ๒๔ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และไม่ได้เป็นการแสดงออกอย่างชัดแจ้งว่าประสงค์ให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องได้รับรู้ถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานสภาฯ เนื่องจากมีการประชุมทั้งหมดห้าวาระ จึงไม่อาจถือว่าประธานสภาฯ ได้ให้ความยินยอมโดยปริยายไว้ล่วงหน้า เมื่อการประชุมในวาระที่ต้องพิจารณาญัตติขอให้ประธานสภาฯ พ้นจากตำแหน่งเป็นการอภิปรายการทำหน้าที่ในฐานะประธานสภาฯ และเกี่ยวกับความประพฤติในทาง

ที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๓๒ ของระเบียบเดียวกัน รองประธานสภา จึงต้องแจ้งต่อที่ประชุมว่าวาระดังกล่าวเป็นการประชุมลับและสั่งให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องออกจากที่ประชุม จนกว่าจะเสร็จสิ้นการประชุมวาระนี้ การที่รองประธานสภา กลับดำเนินการประชุมแบบเปิดเผยทั้งหมด โดยที่ประธานสภามีได้มีคำขอ จึงมีผลให้มติของสภาเทศบาลในวาระดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่ข้อ ๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่นในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ จะต้องเป็นการประชุมลับนั้น แม้การประชุมในคราวดังกล่าวจะมีวาระการประชุมอื่น ๆ ประกอบอยู่ด้วยและเป็นวาระที่สามารถประชุมโดยเปิดเผยได้ก็ตาม แต่หากถึงวาระการประชุมที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้กระทำเป็นการลับ ประธานหรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานในที่ประชุมจะต้องสั่งให้ดำเนินการประชุมโดยลับและสั่งให้ผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาออกจากที่ประชุมจนกว่าการประชุมในวาระนั้น

จะเสร็จสิ้น ทั้งนี้ เว้นแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาจะขอให้ประชุมโดยเปิดเผยได้

กรณีที่มีการประชุมเพื่อมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งต้องกระทำเป็นการลับ แต่กลับมิได้ดำเนินการดังกล่าว ย่อมส่งผลให้มติของที่ประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

**เสนอญัตติเพื่อถอดถอน “ประธาน”
แต่ “รองประธาน” ดำเนินการประชุมไม่ชอบ !**

ข้อ ๒๔ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า ให้ประธานสภาท้องถิ่นประชาสัมพันธ์กำหนดวันนัดประชุม เวลา สถานที่ประชุม และเรื่องที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบและเข้าฟังการประชุมด้วย ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมร้องขอให้มีการประชุมลับ ในระเบียบวาระการประชุมใด ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการประชุมลับในระเบียบวาระการประชุมนั้น โดยไม่ต้องขอมติที่ประชุม การประชุมเช่นนี้ให้ประธานสภาท้องถิ่นสั่งผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการประชุมนั้นออกจากที่ประชุมจนพ้นระยะที่จะฟังการประชุมได้ ข้อ ๓๒ กำหนดว่า การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับ ความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่ามีความ ประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบ เรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทำการอันเสื่อมเสีย ประโยชน์ของสภาท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ ต้องประชุมลับ เว้นแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาจะขอให้ประชุมเปิดเผย

*กรณีที่สภาเทศบาลมีวาระการประชุมเกี่ยวกับความ
ประพฤติของประธานสภาเทศบาล แต่เมื่อถึงวาระการประชุมดังกล่าว*

รองประธานสภาเทศบาลทำหน้าที่แทนประธานสภาเทศบาล ไม่ได้สั่งให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องออกจากห้องประชุม กรณีดังกล่าว จะมีผลทำให้มติของสภาเทศบาลที่ให้ประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานสภาเทศบาล และในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปราชการได้มีสมาชิกสภาเทศบาล ยื่นเสนอญัตติต่อรองประธานสภาเทศบาลขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดี ออกจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาลโดยกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดี มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อตำแหน่ง หรือสภาเทศบาลตามมาตรา ๒๐ ทวิ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยรองประธานสภาเทศบาลได้บรรจุ ญัตติเข้าในระเบียบวาระการประชุมสมัยสามัญ และในการประชุม ครั้งดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเชิญผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ และประชาชนเข้าร่วมประชุม และผู้ฟ้องคดี ได้เข้าร่วมประชุมและชี้แจงในการประชุมด้วย โดยที่ประชุม สภาเทศบาลมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการบรรจุญัตติเข้าในระเบียบวาระการประชุม ของรองประธานสภาเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของ
สภาเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในการประชุมดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามระเบียบกระทรวง
มหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗
ข้อ ๒๔ วรรคสอง ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง และข้อ ๓๒ กำหนดแนวทาง
ปฏิบัติในการประชุมสภาเทศบาลว่าจะต้องดำเนินการประชุม
โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าฟัง
การประชุม โดยมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่โดยสภาพเป็นเรื่องที่
ไม่สมควรเปิดเผย หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
ร้องขอให้ประชุมลับ ทั้งนี้ อาจเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความ
สงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น หรืออาจเป็นเรื่องที่นำมาซึ่งความ
เสื่อมเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นกรณีที่อาจทำให้
เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของสมาชิกสภาท้องถิ่น
แม้กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง
ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๔
เชิญผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ และ
ประชาชนให้เข้าร่วมรับฟังการประชุมในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๔
เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปในฐานะประธานสภาเทศบาล
เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและเข้ารับฟังการประชุม
ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๔ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว และ
แม้ผู้ฟ้องคดีได้แนบสำเนาหนังสือลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔
ซึ่งเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมสภาเทศบาล

เพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาตามที่มีสมาชิกสภาเทศบาลยื่นเสนอญัตติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาล เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติที่เป็นไปตามมาตรา ๒๐ ทวิ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ในตอนท้ายหนังสือดังกล่าวไปด้วย แต่ก็ไม่ได้เป็นการแสดงออกให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่อื่นประชาชน หรือผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องได้รับรู้ถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานสภาเทศบาลแต่อย่างใด เนื่องจากในการประชุมดังกล่าวมีวาระการประชุมทั้งหมดห้าวาระจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมโดยปริยายไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการเริ่มต้นการประชุมแต่อย่างใด

แต่ในการประชุมวาระที่ ๓ ซึ่งเป็นวาระที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาญัตติที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาล ถือว่าเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานสภาเทศบาลและเป็นกรณีที่เกี่ยวกับความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๒ ของระเบียบดังกล่าว รองประธานสภาเทศบาลซึ่งทำหน้าที่แทนประธานสภาเทศบาลในการประชุมจะต้องแจ้งต่อที่ประชุมว่าการประชุมในวาระดังกล่าวเป็นการประชุมลับ และสั่งให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมออกจากที่ประชุมจนกว่าจะเสร็จสิ้นการประชุมในวาระดังกล่าว แต่กลับเป็นการดำเนินการประชุม

แบบเปิดเผยทั้งหมด โดยที่วาระที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้เป็นการประชุมโดยเปิดเผยแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีในวาระที่ ๓ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๕๐/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการประชุมสภาเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่เกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการเสนอญัตติให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียที่จะต้องเป็นการประชุมลับ แม้การประชุมครั้งนั้นจะมีวาระการประชุมอื่น ๆ และสามารถประชุมโดยเปิดเผยได้ก็ตาม แต่หากเมื่อถึงคราวการพิจารณาในวาระที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการอภิปรายลับ ประธานในที่ประชุมจะต้องสั่งให้เป็นการประชุมลับและสั่งให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมออกจากห้องประชุมจนกว่าการประชุมในวาระนั้นจะเสร็จสิ้น เว้นแต่สมาชิกซึ่งเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองนั้นจะให้ความยินยอมให้มีการประชุมโดยเปิดเผย



เรื่องที่ ๒๐

รองนายก อบต. ไม่ต้องรับผิดชอบ ...

เพราะไม่มีอำนาจอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔๒/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

การประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้ให้ความเห็นชอบการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ และต่อมามีการตรวจสอบพบว่ามิได้ดำเนินการตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้

แต่เมื่อรองนายก อบต. เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามที่นายก อบต. มอบหมายเท่านั้น โดยผู้ที่มีอำนาจอนุมัติในกรณีฉุกเฉินเมื่อมีสาธารณภัยเกิดขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินฯ คือ นายก อบต. ซึ่งได้เข้าประชุมและให้ความเห็นชอบแล้ว แม้ว่ารองนายก อบต. ได้เข้าร่วมปรึกษาหารือในการประชุมด้วยก็ตาม แต่ไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม จึงยังฟังไม่ได้ว่ารองนายก อบต. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ อบต. และไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำสั่งเรียกให้รองนายก อบต. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐

ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้าที่ในด้านการงบประมาณและการเงินการคลัง หากกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่คนใดหรือตำแหน่งใดแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขและขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น หากได้กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ถ้ากฎหมายมิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่นั้น แม้จะได้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นหรือเห็นชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ตาม เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

**รองนายก อบต. ไม่ต้องรับผิดชอบ ...
เพราะไม่มีอำนาจอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม**

การใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น ซึ่งข้อ ๘๑ ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมได้ตามความจำเป็นในขณะนั้น โดยให้คำนึงถึงฐานะการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

อย่างไรก็ดี หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะผู้บริหารซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ และได้มีมติเห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมเพื่อดำเนินโครงการในการแก้ไขปัญหาภัยแล้งในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยอ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น

แต่หลังจากที่มีการเบิกจ่ายเงินตามโครงการดังกล่าวแล้ว นายอำเภอได้มีหนังสือให้ระงับการเบิกจ่ายเงินสะสมโดยเห็นว่ามิได้ดำเนินการตามระเบียบ และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จนกระทั่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (คนปัจจุบัน) ได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้คณะผู้บริหารที่เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณา มีมติเห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมดังกล่าวรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาว่า “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งได้เข้าร่วมประชุมคณะผู้บริหารและมีมติเห็นชอบด้วย จะต้องรับผิดชอบตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

คดีนี้มีมูลเหตุเกิดจากการที่รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการเข้าร่วมประชุมและมีมติเห็นชอบให้จ่ายขาดเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ถูกต้อง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบล (ผู้ออกคำสั่ง) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และได้ยกคำร้องอุทธรณ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

ประเด็นที่สำคัญ คือ “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” ถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวหรือไม่ ?

ในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนนี้เราอาจจะคุ้นชินกับคำว่า “คณะกรรมการบริหาร” และ “กรรมการบริหาร” หรือ “คณะผู้บริหาร” แต่บทนิยามของทั้งสามคำดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป

จากบทกฎหมายดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ทำให้ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ ไม่มีคณะผู้บริหาร รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อพิจารณาตามข้อ ๕ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน

การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘
ที่กำหนดว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ขององค์การบริหารส่วนตำบล
หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้เข้าร่วมประชุมคณะผู้บริหาร
และให้ความเห็นชอบการจ่ายขาดเงินสะสมด้วยก็ตาม ก็ไม่อาจ
ถือเป็นการประชุมของคณะผู้บริหาร อีกทั้งตามมาตรา ๕๘/๓
แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นรองนายกองค์การ
บริหารส่วนตำบล เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการ
ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหาร
ส่วนตำบลมอบหมายเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติ
ให้จ่ายขาดเงินสะสมในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น
ตามข้อ ๙๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว คือ นายก
องค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้นซึ่งได้เข้าร่วมด้วยและ
ให้ความเห็นชอบ

การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมปรึกษาหารือในการประชุม
แต่ไม่มีอำนาจโดยตรงที่จะอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม
จึงยังฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจ
หรือประมาทเลินเล่อที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การ
บริหารส่วนตำบลโดยตรง จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด
ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ

ไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบ
มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
พ.ศ. ๒๕๓๙

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้
คำสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยให้
ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔๒/๒๕๕๙)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติ
ราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า
ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่อง
ของงบประมาณและการคลังนั้น หากกฎหมายหรือระเบียบ
ของทางราชการได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่คนใดหรือ
ตำแหน่งใดแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไข
และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนในความเสียหาย
ที่เกิดขึ้น แต่กรณีที่มิใช่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
หรือเป็นแต่เพียงเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่
ของผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง แม้จะได้มีส่วนร่วมในการเสนอ
ความเห็นหรือเห็นชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่
ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นก็ตาม ย่อมถือไม่ได้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นการกระทำละเมิด

ที่จะต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตาม
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
แต่อย่างไร



เรื่องที่ ๒๑

นายก อบต. มีพฤติกรรมทุจริตในวาระก่อน ...
ต้องพ้นจากตำแหน่งในวาระปัจจุบันหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

นายอำเภอมีคำวินิจฉัยให้นายกองคการบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีการร้องเรียนถึงพฤติกรรมในทาง ทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง อันเป็นลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่เหตุแห่งการร้องเรียนที่จะทำ ให้นายอำเภอมีคำวินิจฉัยดังกล่าว ต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นใน ขณะที่นายกองคการบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระ นั้น เมื่อพฤติกรรมในทางทุจริตมิใช่เป็นเหตุที่เกิดขึ้นในขณะที่ นายกองคการบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระปัจจุบัน นายอำเภอจึงไม่อาจอ้างเหตุที่เกิดขึ้นก่อนดำรงตำแหน่งในวาระ ปัจจุบันมาเป็นเหตุสั่งให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลพ้นจาก ตำแหน่งได้ตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) และวรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วย กฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้อำนาจวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุมีพฤติกรรมในทางทุจริต อันถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ ประกอบมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงของพฤติกรรมในทางทุจริตที่เกิดขึ้นในขณะที่บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระนั้น ๆ โดยจะนำพฤติกรรมในทางทุจริตที่เกิดขึ้นก่อนที่จะดำรงตำแหน่งในวาระปัจจุบันหรือเป็นพฤติกรรมในวาระอื่น ๆ มาใช้เพื่อวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในวาระที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันมิได้

**นายก อบต. มีพฤติกรรมทุจริตในวาระก่อน ...
ต้องพ้นจากตำแหน่งในวาระปัจจุบันหรือไม่ ?**

กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมในทางทุจริต นายอำเภอมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) และมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

แต่ถ้าหากนายอำเภอใช้อำนาจวินิจฉัยโดยได้นำพฤติกรรมในทางทุจริตที่เกิดขึ้นในวาระการดำรงตำแหน่งครั้งก่อน ไม่ใช่พฤติกรรมในทางทุจริตที่เกิดขึ้นในวาระการดำรงตำแหน่งปัจจุบันที่นายอำเภอออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ถือว่าคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

อุทาหรณ์คดีปกครองเรื่องนี้ ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับการใช้อำนาจของนายอำเภอในเรื่องดังกล่าว

มูลเหตุของคดีเกิดจากนาย ส. ได้มีหนังสือร้องเรียนขอให้นายอำเภอสอบสวนนายกกล้า (ชื่อสมมติ) ขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - พ.ศ. ๒๕๕๑ กรณีการจัดซื้อท่อระบายน้ำตามโครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วม

ต่อมา เมื่อการดำรงตำแหน่งของนายกเหล่าหัตถาระ
ในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ องค์การบริหารส่วนตำบลได้มี
การประกาศรับสมัครเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
ในวาระถัดมา โดยนายกเหล่าและนาย ส. ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
ผลปรากฏว่านายกเหล่าได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
อีกครั้ง นาย ส. จึงมีหนังสือขอให้นายอำเภอวินิจฉัยให้นายเหล่า
พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
เพราะเหตุมีพฤติกรรมในทางทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
ที่เกิดขึ้นในขณะที่นายกเหล่าดำรงตำแหน่งในวาระก่อน (ระหว่าง
ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - พ.ศ. ๒๕๕๑) นายอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงและเห็นว่าพฤติการณ์ของนายกเหล่าเป็นการทุจริต
ประพฤติดมิชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย อันถือว่า มีลักษณะ
ต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ นายอำเภอจึงวินิจฉัย
ให้นายเหล่าพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง
พระราชบัญญัติเดียวกัน

นายกเหล่าจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษา
เพิกถอนคำวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง

คำวินิจฉัยของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้นายเหล่า
(ผู้ฟ้องคดี) พ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือไม่นั้น **ต้องเป็นกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม** หรือมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวในขณะที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้น

เมื่อในช่วงที่มีประกาศรับสมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งและหมดวาระลงในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้ง แต่นาย ส. มีหนังสือคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเนื่องจากผลการสอบสวนข้อร้องเรียนกรณีกล่าวอ้างว่าการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยผู้ฟ้องคดีน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนายอำเภอได้วินิจฉัยว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่อันเป็นการกระทำของผู้ฟ้องคดีในคราวได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยที่แล้ว เมื่อต่อมาวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งอีกหนึ่งสมัย และนายอำเภอได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

จึงเห็นได้ว่าเหตุแห่งการร้องเรียนที่จะทำให้นายอำเภอมีคำวินิจฉัยให้นายกองการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระนั้น ซึ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมิใช่เหตุที่เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองการบริหารส่วนตำบล ในขณะที่นายอำเภอมีคำวินิจฉัยให้ต้องพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด นายอำเภอจึงไม่อาจอ้างเหตุที่เกิดขึ้นก่อนผู้ฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งในครั้งนั้นมาเป็นเหตุสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกองการบริหารส่วนตำบลได้ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ อีกทั้งในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองการบริหารส่วนตำบลครั้งนี้ก็ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการในลักษณะที่มีพฤติกรรมไปในทางทุจริตแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองการบริหารส่วนตำบลจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๖๐)

คดีนี้ถือว่าเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุมีพฤติกรรมในทางทุจริตว่า การวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ และมาตรา ๖๔

วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงจากพฤติกรรมในทางทุจริตที่เกิดขึ้นในขณะที่บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งอยู่ในวาระนั้น ๆ จะนำพฤติกรรมในทางทุจริตซึ่งเกิดขึ้นก่อนที่จะดำรงตำแหน่งในวาระปัจจุบันหรือเป็นพฤติกรรมในวาระอื่น ๆ มาวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งในวาระปัจจุบันมิได้



เรื่องที่ ๒๒

ราษฎรเข้าซื้อร้องขอเกินกึ่งหนึ่ง ...

ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๔/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

ราษฎรในหมู่บ้านเข้าซื้อร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งหนังสือร้องขอดังกล่าวระบุชัดแจ้งว่าประสงค์ให้นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง โดยมีใช่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการทำหน้าที่หรือพฤติกรรมหรือการกระทำผิดวินัยของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) และ (๑๐) ที่นายอำเภอจะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ปรากฏชัดตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อนเมื่อปรากฏว่าราษฎรที่เข้าซื้อกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นายอำเภอจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือตรวจสอบว่าผู้ใหญ่บ้านมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อย่างไร

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เป็นกฎหมายที่ให้ความสำคัญสูงสุดกับเจตจำนงของราษฎรในท้องที่ในการเลือกผู้นำหรือผู้แทนของตนที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดูแลชุมชนและประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎรในท้องที่นั้น ๆ โดยรวม และเพื่อให้ได้ผู้นำหรือผู้แทนที่ราษฎรส่วนใหญ่เห็นพ้องร่วมกันอย่างแท้จริง

๒. การที่ราษฎรเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจสอบ ๒ ประการ คือ ๑) จำนวนราษฎรว่าเกินกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรทั้งหมดที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ และ ๒) คุณสมบัติของราษฎรที่เข้าชื่อกันเป็นไปตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ เช่น มีสัญชาติไทยและอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี ไม่เป็นภิกษุ สามเณร ไม่เป็นคนวิกลจริต มีภูมิสำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือนจนถึงวันเลือก เป็นต้น หากครบถ้วนตามองค์ประกอบข้อ ๑) และข้อ ๒) แล้ว นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่ต้องสอบสวนถึงพฤติการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด

ราษฎรเข้าชื่อร้องขอเกินกึ่งหนึ่ง ... ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง

คดีปกครองที่จะนำมาฝากในเรื่องนี้ มีประเด็นเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุที่ราษฎรเกินกึ่งหนึ่งหนึ่งของราษฎรทั้งหมดที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเข้าชื่อร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง และนายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

แต่ผู้ใหญ่บ้านที่ต้องพ้นจากตำแหน่งได้โต้แย้งว่า มูลเหตุของการเข้าชื่อของราษฎรเป็นเรื่องการกล่าวหาว่าเกี่ยวกับการบริหารงานโดยไม่ชอบ แต่นายอำเภอไม่ได้ตรวจสอบประเด็นตามข้อร้องเรียนและพฤติกรรมการบริหารงาน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องนายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ประเด็นปัญหา คือ การที่ราษฎรตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งโดยมี

ประเด็นกล่าวหาเกี่ยวกับการบริหารงานไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายอำเภอจะต้องสอบสวนประเด็นหรือพฤติการณ์ดังกล่าวหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นเกี่ยวกับจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้ รับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า จำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันจำนวนทั้งสิ้น ๒๖๑ คน โดยราษฎรจำนวน ๒๓๓ คน ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงยืนยันความประสงค์เดิมที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งแล้วลงลายมือชื่อในหนังสือร้องเรียน เมื่อผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านจากระบบฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนอำเภอ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๕ ซึ่งมีจำนวน ๔๓๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๓.๐๗๕ จึงมีจำนวนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติเข้าชื่อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง

ประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราช

บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
มีองค์ประกอบของกฎหมายสองประการ คือ

(๑) องค์ประกอบในส่วนของจำนวนราษฎร กล่าวคือ
ต้องมีจำนวนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติ
และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว
ในหมู่บ้านนั้น ลงชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง และ

(๒) องค์ประกอบในส่วนของคุณสมบัติของราษฎร
ผู้ลงชื่อ กล่าวคือ ราษฎรที่ลงชื่อนั้นต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มี
ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
ดังนั้น องค์ประกอบของกฎหมายหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้
นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔
วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีเพียง ๒ ประการ
ดังกล่าวเท่านั้น

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไข
ที่กฎหมายกำหนดทั้งสองประการ นายอำเภอก็มีอำนาจสั่งให้
ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกราษฎรเข้าชื่อถอดถอนพ้นจากตำแหน่งได้ทันที
โดยไม่จำเป็นต้องสอบสวนหรือตรวจสอบว่าผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมี
ข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสม
กับตำแหน่งหน้าที่อย่างไรหรือไม่

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายถึงเจตนารมณ์
ของบทบัญญัติดังกล่าวว่า เป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้ความสำคัญ
สูงสุดกับเจตจำนงของราษฎรในท้องที่ในการเลือกผู้นำหรือ

ผู้แทนของตนที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลชุมชนโดยทั่วไปและประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ตนและราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยรวมเพื่อให้ได้ผู้นำหรือผู้แทนที่ราษฎรส่วนใหญ่เห็นพ้องร่วมกันอย่างแท้จริง เมื่อหนังสือร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งที่ส่งถึงนายอำเภอ ระบุอย่างชัดเจนแจ้งว่าราษฎรที่เข้าชื่อกันตามบัญชีรายชื่อที่แนบมาพร้อมหนังสือมีความประสงค์ให้นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงมิใช่เป็นกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านหรือเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดี หรือเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) และ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่นายอำเภอจะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ปรากฏชัดตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

ส่วนข้อกล่าวอ้างของราษฎรที่ระบุมาในหนังสือเกี่ยวกับว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมบริหารงานไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างใช้อำนาจส่อไปในทางทุจริต ใช้คำพูดหยาบคาย เป็นเพียงการกล่าวอ้างถึงมูลเหตุเพื่อประกอบการเข้าชื่อถอดถอนเท่านั้น มิใช่กรณีการร้องเรียนเพื่อให้มีการสอบสวนลงโทษผู้ฟ้องคดีจากมูลเหตุดังกล่าวดังที่ผู้ฟ้องคดีเข้าใจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๔/๒๕๖๐)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีว่า มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ให้ความสำคัญกับเจตจำนงของราษฎรในท้องที่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นเมื่อราษฎรเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจสอบ ๒ เรื่อง คือ (๑) จำนวนราษฎร และ (๒) คุณสมบัติของราษฎรผู้ลงชื่อ เมื่อครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้ โดยไม่ต้องสอบสวนหรือตรวจสอบว่าผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่



เรื่องที่ ๒๓

มี “เหตุเพียงพอ”

ก็สั่งให้ประจำเทศบาลได้ ครับ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๓/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

นายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ได้มีคำสั่งให้พนักงานเทศบาลไปประจำเทศบาลเป็นการชั่วคราว (๓ เดือน) เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีพนักงานดังกล่าวกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยกลั่นแกล้งไม่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาผ่านการประเมินคุณลักษณะเพื่อเลื่อนระดับ ซึ่งการมีคำสั่งให้ไปประจำเทศบาลในระหว่างการสืบสวนข้อเท็จจริงนั้นไม่จำเป็นต้องถึงขนาดรับฟังข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นว่ามีมูลความผิด ประกอบกับการออกคำสั่งนี้ได้มีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่ประกาศ ก.ท.จ. กำหนดไว้ และหากให้พนักงานเทศบาลอยู่ในตำแหน่งหน้าที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนข้อเท็จจริง รวมทั้งอาจสร้างความขัดแย้งให้เกิดแก่พนักงานเทศบาลในสังกัดได้ กรณีจึงมีเหตุเพียงพอที่จะสั่งให้ไปประจำเทศบาลได้ ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พนักงานเทศบาลประจำเทศบาลเป็นเวลา ๓ เดือน จึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีเพื่อมีคำสั่งให้พนักงานเทศบาลไปประจำเทศบาล กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่พนักงานเทศบาลถูกร้องเรียนนั้น ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการสอบสวนจนได้ข้อยุติหรือฟังได้ว่ามีความผิดทางวินัยก่อน แต่จะต้องพิจารณาว่ามี “เหตุเพียงพอ” หรือไม่ที่จะมีคำสั่ง เช่น ปัญหาอุปสรรคหรือความขัดแย้งภายในที่อาจเกิดขึ้นหากให้พนักงานเทศบาลอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไป และการใช้อำนาจดังกล่าวได้กระทำไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้หรือไม่ เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีเพื่อมีคำสั่งข้างต้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ก่อน จึงจะถือเป็นคำสั่งที่มีผลใช้บังคับและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

**มี “เหตุเพียงพอ”
ก็สั่งให้ประจำเทศบาลได้ ครับ !**

ในกรณีที่มีประกาศของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลให้อำนาจนายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด หรือ ก.ท.จ. สั่งให้ “พนักงานเทศบาลประจำเทศบาลเป็นการชั่วคราว”

นายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบจาก ก.ท.จ. จะใช้อำนาจอย่างไร ?

หากพนักงานเทศบาลอยู่ระหว่างการถูกตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กลับแก้งผู้ได้บังคับบัญชา นายกเทศมนตรีจะใช้อำนาจนั้นได้หรือไม่ ? หรือจะต้องรอให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นถึงขนาดรับฟังได้ว่ามีมูลความผิดเสียก่อนจึงจะมีอำนาจสั่งได้

ประเด็นนี้มีคำตอบจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๘๒๓/๒๕๖๐

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจากนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้นาง ข. ซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ระดับ ๘ กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สังกัดเทศบาล ไปประจำเทศบาลมีระยะเวลา

๓ เดือน เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหนังสือขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีนาง ข. ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ... หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชา (นางสาว น.) โดยไม่ให้ผ่านการประเมินคุณลักษณะเพื่อเลื่อนระดับ เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย

นาง ข. เห็นว่าเป็นการออกคำสั่งก่อนที่จะได้รับทราบผลการสืบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่ถูกร้องเรียน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากมีหนังสือร้องทุกข์และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ จึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ไปประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๓ เดือน และให้นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพร้อมกับการดอกเบี้ย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ หลังจากได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาคณะกรรมการฯ ได้รายงานผลต่อนายกเทศมนตรีว่า เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและให้การสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ให้เกิดความขัดแย้งในกองฯ ประกอบกับไม่ให้เกิด

ความเสียหายต่อทางราชการ เห็นควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๖ เดือน

นายกเทศมนตรีจึงได้เสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเพื่อพิจารณา และหลังจากที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดมีมติเห็นชอบให้นาง ข. ประจำเทศบาลมีระยะเวลาไม่เกิน ๓ เดือน จึงได้มีคำสั่งให้นาง ข. ไปประจำเทศบาลมีระยะเวลา ๓ เดือน

คำสั่งของนายกเทศมนตรีโดยความเห็นชอบจาก ก.ท.จ. ให้นาง ข. ไปประจำเทศบาลในระหว่างการสืบสวนข้อเท็จจริง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้นาง ข. ไปประจำเทศบาลในระหว่างการสืบสวนข้อเท็จจริงชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่จำต้องถึงขนาดรับฟังข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นว่ามีมูลความผิด จึงจะเป็นเหตุสั่งให้ประจำเทศบาลได้ และการมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ

ทั้งนี้ โดยศาลท่านให้เหตุผลว่า (๑) แม้การสืบสวนข้อเท็จจริงจะมีใช้การดำเนินการทางวินัย แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดี (นาง ข.) มีมูลความผิดตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องร้องเรียนผู้ฟ้องคดีและเป็นเหตุให้นางสาว น. ได้รับความเสียหายจริงหรือไม่ (๒) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว น. และนางสาว น. เป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจให้คุณและให้โทษต่อนางสาว น. รวมถึงผู้ใต้บังคับบัญชาคนอื่นที่ต้องเป็นพยานในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหา ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ รวมทั้งอาจสร้างความขัดแย้งให้เกิดแก่งานเทศบาลในสังกัด **จึงมีเหตุเพียงพอที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลได้** (๓) ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเหตุโกรธเคืองหรือมีข้อพิพาทกับผู้ฟ้องคดี อันจะฟังได้ว่าการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลเป็นการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีหรือดำเนินการไปโดยพลการหรือตามอำเภอใจแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำเทศบาลเป็นเวลา ๓ เดือน จึงชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ จึงเป็นการวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการมีคำสั่งให้พนักงานเทศบาลไปประจำเทศบาล โดยไม่จำเป็นต้องรอการสอบสวนจนได้ข้อยุติหรือฟังได้ว่ามีความผิดทางวินัย แต่จะต้องพิจารณาว่ามี **“เหตุเพียงพอ”** ที่จะสั่งหรือไม่ เช่น หากให้พนักงานเทศบาลที่ถูกร้องเรียนอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปจะเกิดปัญหาอุปสรรคในการสืบสวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริง

และการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง
 ขอบด้วยกฎหมาย เช่น ความเป็นกลางหรือความไม่มีอคติลำเอียง
 ในการใช้อำนาจ เป็นต้น นอกจากนี้ การใช้อำนาจจะต้องเป็นไป
 ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศกำหนด
 กล่าวคือ นายกเทศมนตรีไม่อาจใช้อำนาจโดยพลการหรือตาม
 อำเภอใจ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ
 พนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ก่อนที่จะใช้อำนาจมีคำสั่งให้
 พนักงานเทศบาลไปประจำเทศบาลได้



เรื่องที่ ๒๔

กฎหมายให้ “ความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต”

เมื่อสุจริต ครับ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๖/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

กรณีผู้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการมีสิทธิได้รับเงินตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ คำสั่งรับขึ้นทะเบียนบุคคลดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนได้ เมื่อการมีคำสั่งถอนรายชื่อออกจากบัญชีผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการเพิกถอนคำสั่งรับขึ้นทะเบียนโดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่ง และการที่ผู้ยื่นคำขอได้รับรองในแบบคำขอว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าตนมีลักษณะต้องห้ามเพราะได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐเป็นประจำ อันถือเป็นการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับคำสั่งขึ้นทะเบียนรายนี้จึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองโดยการไม่ต้องคืนเงินเบี้ยยังชีพที่ได้รับไปก่อนเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตาม มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งให้บุคคลใดเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้ดังนี้ (๑) มีสัญชาติไทย (๒) มีอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (๓) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผู้ได้รับเงินเดือนหรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐจัดให้เป็นประจำ

๒. หากผู้ใดยื่นคำขอขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยกรอกข้อมูลหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน หากต่อมาตรวจสอบพบว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิ เจ้าหน้าที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งที่เคยให้มีสิทธิได้รับเงิน และรายชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ เพราะถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้เงิน โดยที่ผู้นั้นไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองเพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๑ได้

กฎหมายให้ “ความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต” เมื่อสุจริต ครับ !

“เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” เป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งที่รัฐจัดสรรให้แก่ผู้สูงอายุหรือบุคคลที่มีอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมในแต่ละเดือน

โดยหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ สรุปสาระสำคัญได้ว่า จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ (๑) มีสัญชาติไทย (๒) มีอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (๓) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นผู้ได้เงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเป็น “ผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ” โดยผู้ที่

ประสงค์จะขอใช้สิทธิจะต้องยื่นแบบคำขอ พร้อมทั้งแนบหลักฐาน และกรอกข้อความรับรองตนเองว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ตามหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

ปัญหาว่า ถ้ากรอกรายละเอียดไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงและเจ้าหน้าที่ได้อนุมัติให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว แต่ต่อมาตรวจสอบพบว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยไม่ต้องคืนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในจำนวนที่ได้รับไปก่อนหน้านี้หรือไม่ ?

เรื่องนี้มีกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง (คือ คำสั่งขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ (มาตรา ๕๐) แต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินนั้น จะต้องคำนึงถึง “ความเชื่อโดยสุจริต” ของผู้รับประโยชน์หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย (คือ ผู้ได้รับคำสั่งขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ) แต่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตเลย ถ้าบุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ เช่น แสดงข้อความอันเป็นเท็จ

ปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ช่มชู้ ชักงูใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ฯลฯ (มาตรา ๕๑)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย เรื่องหลัก “ความคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต”ว่า เมื่อผู้ขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามข้อ ๕ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อ ๖ (๔) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

คำสั่งรับขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว และการมีคำสั่งถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุถือเป็นการเพิกถอนคำสั่งรับขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง และการที่ผู้ยื่นแบบคำขอขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้รับรองในแบบดังกล่าวว่า เป็นผู้มีความผิดครบถ้วนในการขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม เนื่องจากเป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐฯ กรณี

ถือว่าบุคคลดังกล่าวได้รู้ถึงลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิได้รับเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ยื่นแบบคำขอขึ้นทะเบียน รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แสดงข้อความอันเป็นเท็จในการยื่น แบบคำขอขึ้นทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อเจ้าหน้าที่

ดังนั้น ผู้ได้รับคำสั่งขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ได้รับเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ จึงไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของ คำสั่งทางปกครองเพื่อที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๖/๒๕๖๐)

“การใช้สิทธิโดยสุจริต” ถือเป็นหลักการสำคัญที่ ประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดจะต้องตระหนักรู้และยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ โดยเฉพาะการที่ประชาชนคนใดคนหนึ่งประสงค์ จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อำนาจ ออกคำสั่งทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นประโยชน์ต่อตนเอง หรือให้ได้รับสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด จะต้องให้ข้อมูลโดยสุจริต คือ ครบถ้วนในสาระสำคัญและถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่ปกปิดข้อความจริงหรือแสดงข้อมูลอันเป็นเท็จ เพราะหาก ไม่สุจริต เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจก็มีอำนาจเพิกถอน คำสั่งทางปกครองนั้น และผู้ที่ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตจะไม่ได้ รับความคุ้มครองตามกฎหมายแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๒๕

สร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ...

เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอนได้โดยไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้ง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๙๒/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

กรณีเจ้าของก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้าง (คำสั่งแรก) ต่อมา มีการตรวจสอบพบว่าแบบที่เจ้าของอาคารยื่นขออนุญาตไว้ไม่เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับที่ว่างด้านหน้าและด้านหลังอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งห้ามมิให้ใช้อาคาร (คำสั่งที่สอง) แลเมื่อการก่อสร้างอาคารพิพาทยังไม่ถูกต้องตามกฎหมายฉบับเดียวกันที่กำหนดถึงลักษณะผนังอาคารและที่ว่างระหว่างผนังอาคารกับเขตที่ดิน เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง (คำสั่งที่สาม) แต่เจ้าของมิได้ดำเนินการแก้ไข ทั้งยังมีการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ อันเป็นการแสดงถึงเจตนาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาททั้งหมด (คำสั่งที่สี่) ซึ่งคำสั่งทั้งสี่นั้นถือว่าเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่จำเป็นต้องให้โอกาสเจ้าของอาคารโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากถือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ อันเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งทั้งสี่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของตัวอาคารและความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป โดยมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการก่อสร้าง ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร ให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องหรือให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนเมื่อมีการก่อสร้าง ต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องให้โอกาสแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะถือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

**สร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ...
เจ้าหน้าที่สั่งให้รื้อถอนได้โดยไม่ต้องให้ออกาสโต้แย้ง !**

กรณีที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ประสงค์จะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องยื่นคำขออนุญาต และได้รับอนุญาตก่อนจึงจะเริ่มการก่อสร้างได้ และการก่อสร้างดังกล่าวต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หากมีการฝ่าฝืนก่อสร้างไปโดยไม่เป็นไปตามแบบแปลน หรือโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือโดยไม่ได้แจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้างต้น ดังนี้ (๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการก่อสร้าง และห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปใน ส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้าง (มาตรา ๔๐) (๒) มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากเป็นกรณีที่ สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ (มาตรา ๔๑) (๓) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ

รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ (มาตรา ๔๒) หรือ (๔) หากไม่มีการดำเนินการตาม (๑) – (๓) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมเจ้าของและรื้อถอนอาคารได้เองโดยเจ้าของเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะกำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไว้ก็ตาม แต่มีปัญหาว่าก่อนออกคำสั่งระงับการก่อสร้าง ห้ามมิให้ใช้อาคาร ให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง หรือให้รื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ในเรื่องนี้นอกจากจะเป็นตัวอย่างการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจไว้ อันเป็นหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครองที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการและต้องกระทำการดังกล่าวไปภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการรับฟังความสองฝ่าย

ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยเหตุของคดีเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คสล. ๑ ชั้น ๘ คูหา ต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีนายช่างโยธาเป็นผู้รับเอกสารและเสนอความเห็นว่าการอนุญาต ในระหว่างก่อสร้างได้มีการตรวจสอบปรากฏว่าวิศวกรผู้ตรวจสอบ ผู้อำนวยการกองช่าง ปลัดเทศบาล และผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจไม่ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารจนกว่าจะได้รับใบอนุญาต (คำสั่งแรก) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งว่าแบบแปลนที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตนั้นยังไม่ผ่านการตรวจสอบให้ผู้ฟ้องคดีรับแบบแปลนไปแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ไม่ปรากฏว่ามีการแก้ไข ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร (คำสั่งที่สอง) หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารใหม่และดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารให้ถูกต้องตามรายละเอียดที่แจ้ง (คำสั่งที่สาม) แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหมด (คำสั่งที่สี่)

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีรวมสี่คำสั่ง แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุม

อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยโต้แย้งว่าการออกคำสั่งทั้งสี่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่อาจจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งดังกล่าวไม่มีเหตุผลและเป็นการสร้างภาระเกินสมควร

ประเด็นแรก การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อกำหนดคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมอาคารทั้งสี่คำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่ปรากฏว่าวิศวกรผู้ตรวจสอบผู้อำนวยการกองช่าง ปลัดเทศบาล และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจได้ให้ความเห็นหรืออนุญาตแต่ประการใด แต่กลับปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารพิพาทจนใกล้เสร็จสมบูรณ์แล้ว ขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (คำสั่งแรก) ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารพิพาทไปโดยยังไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ และไม่อาจถือว่ามี การแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจที่จะออกคำสั่งดังกล่าว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตรวจพิจารณาแบบที่ยื่นขออนุญาตแล้วปรากฏว่า

ไม่ผ่านการตรวจสอบ เนื่องจากไม่เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ข้อ ๓๖ ที่กำหนดให้บ้านแถวต้องมี ที่ว่างด้านหน้าและด้านหลังอาคารระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดิน กับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และ ๒ เมตร ตามลำดับ และได้มีหนังสือแจ้งให้มารับแบบแปลนไปแก้ไข ให้ถูกต้อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการแก้ไขแบบแปลน อาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือยินยอมให้ บุคคลใดใช้อาคารพิพาท (คำสั่งที่สอง)

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้าง อาคารไม่ถูกต้องตามข้อ ๕๐ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ที่กำหนดให้ผนังรั้วอาคารที่มีความสูงไม่เกิน ๙ เมตร ต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๒ เมตร และผนังของอาคาร ที่อยู่ชิดเขตที่ดินหรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า ๒ เมตร จะต้อง ก่อสร้างเป็นผนังทึบและต้องจัดให้มีที่ว่างระหว่างแถวด้านข้างของ บ้านแถว จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องตามรายการที่แจ้ง (คำสั่งที่สาม) แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งมิได้ยื่น คำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งยัง ปรากฏต่อมาว่ามีการก่อสร้างอาคารที่พิพาทจนแล้วเสร็จ อันเป็นการแสดงถึงเจตนาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการ

ก่อสร้างอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณี que การก่อสร้างฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาททั้งหมด (คำสั่งที่สี่)

ดังนั้น การมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่คำสั่งดังกล่าว จึงเป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเป็นการใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชอบแล้ว คำสั่งทั้งสี่จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์

ในการควบคุมความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกัน อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร เป็นสำคัญเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เมื่อการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีกระทำโดยไม่ได้รับ ใบอนุญาตและก่อสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นการฝ่าฝืน กฎหมายควบคุมอาคารและอาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่คำสั่งจึงเป็นคำสั่ง **ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน** เพราะหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนได้ อันเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ไม่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริง และได้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามวรรคหนึ่ง ซึ่งการก่อสร้าง อาคารจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าไม่ทราบกฎหมายไม่ได้ เมื่อข้อความ ที่ปรากฏในคำสั่งทั้งสี่ฉบับเป็นข้อความที่จัดให้มีเหตุผลในการ ออกคำสั่งไว้อย่างชัดเจนแล้ว ไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงอันเป็น สารสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน ในการใช้ดุลพินิจให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้แล้ว การมีคำสั่งของผู้ถูก ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เป็นการสร้างภาระเกินสมควร พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๙๒/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับผู้ที่มีความประสงค์จะก่อสร้าง ต่อเติม หรือตัดแปลงอาคารว่า จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้อย่างถูกต้องเพื่อความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยของตัวอาคารเองและความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป และการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการก่อสร้าง ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร สิ่งให้แก่เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนอันเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อควบคุมอาคารที่การก่อสร้างนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ และอาคารหรือสิ่งก่อสร้างดังกล่าวอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชนทั่วไป ยังได้รับการยกเว้นโดยไม่จำเป็นต้องให้ออกาสเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะถือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอันเข้าข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



เรื่องที่ ๒๖

“บุตร” ที่มีสิทธิรับ “เงินบำเหน็จตกทอด”

กรณีบิดาถึงแก่ความตาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๓๒/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองโดยพฤตินัยได้ยื่นขอรับเงินบำเหน็จตกทอดของบิดาที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งบุตรที่จะมีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนหรือในขณะที่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ถึงแก่ความตาย หรือเป็นบุตรที่ศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นบุตรในภายหลังโดยได้มีการฟ้องคดีขอให้เด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือวันที่ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตาย เมื่อปรากฏว่าผู้ยื่นขอ (บุตร) รับเงินบำเหน็จตกทอดไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนรับรองบุตรมาแสดง และไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นบุตรตามมาตรา ๕๘ ผู้ยื่นคำขอที่บิดารับรองโดยพฤตินัยจึงมิใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับเงินบำเหน็จตกทอดเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นเนื่องจากการตายของข้าราชการ มิใช่สิทธิที่ข้าราชการมีอยู่ก่อนตายหรือในขณะที่ถึงแก่ความตาย จึงไม่ใช่มรดกของผู้ตายที่ผู้ยื่นคำขอจะใช้สิทธิ

รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมได้ ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลาง ไม่เบิกจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัย จึงไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ กำหนดผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด กรณีข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุนถึงแก่ความตายไว้ ได้แก่ บุตร สามีหรือภริยา บิดามารดา หรือบิดาหรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ แต่ถ้าไม่มีทายาทดังกล่าวนี้ ให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งผู้ตายแสดงเจตนาไว้ ต่อส่วนราชการ

๒. สิทธิในการขอรับเงินบำเหน็จตกทอดของบุตรตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ บุตรจะต้องเป็น บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงบุตรตามความเป็นจริง หรือที่บิดารับรองโดยพฤตินัย แม้บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว จะมีฐานะเป็นผู้สืบสันดานที่มีสิทธิได้รับมรดกของบิดาเช่นเดียวกับ บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เนื่องจากสิทธิในเงินบำเหน็จ ตกทอดไม่ใช่มรดกของผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรอง โดยพฤตินัยจึงไม่เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด

**“บุตร” ที่มีสิทธิรับ “เงินบำเหน็จตกทอด”
กรณีบิดาถึงแก่ความตาย**

อุทาหรณ์คดีปกครองที่นำมาฝากกันเรื่องนี้ เป็นเรื่องไม่ไกลตัวของข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิก กบข. ที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “ผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดเมื่อตนถึงแก่ความตาย” โดยเฉพาะข้าราชการที่มีบุตร แต่เป็นบุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัย ว่าจะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดดังกล่าวหรือไม่ ?

และหากบิดาได้ระบุชื่อบุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัย ให้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดร่วมกับบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยดังกล่าวจะถือเป็นผู้มีสิทธิได้รับ “เงินบำเหน็จตกทอด” ของบิดาที่ถึงแก่ความตายหรือไม่ ?

เราจะมาพูดคุยและทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าว และหาคำตอบกันจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนนำเสนอในวารสารตำรวจฉบับนี้

คดีนี้มีมูลเหตุจากการที่นางสาวสุรางค์ (นามสมมติ) ได้ใช้สิทธิยื่นขอรับเงินบำเหน็จตกทอดของตาบตำรวจภูมิตำรวจ (นามสมมติ) ผู้เป็นบิดาซึ่งได้ถึงแก่ความตาย แต่กรมบัญชีกลางแจ้งว่านางสาวสุรางค์ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด เนื่องจากไม่ใช่

บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของดาบตำรวจภูมิ จึงไม่ดำเนินการเบิกจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่นางสาวสุรางค์

นางสาวสุรางค์เห็นว่า เงินบำเหน็จตกทอดถือเป็นมรดกของบิดาและเมื่อบิดา คือ ดาบตำรวจภูมิได้เป็นผู้แจ้งเกิดตนตามสำเนาสูติบัตรและให้ใช้นามสกุล รวมทั้งอุปการะเลี้ยงดูจนตลอดมาก่อนที่บิดาจะเสียชีวิต ซึ่งเป็นการรับรองโดยพยานยืนยันว่าตนเป็นบุตร ดังนั้น ในฐานะทายาทโดยธรรมของดาบตำรวจภูมิจะต้องมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว นางสาวสุรางค์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยที่ให้ตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดของบิดา และขอให้พิจารณาให้ตนมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดดังกล่าว

ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า นางสาวสุรางค์เป็นบุตรของดาบตำรวจภูมิที่เกิดจากมารดาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส และดาบตำรวจภูมิได้ทำหนังสือแสดงเจตนาจะระบุตัวผู้รับบำเหน็จตกทอดไว้จำนวน ๕ ราย ได้แก่ ภริยา บุตรสามคน (ที่ชอบด้วยกฎหมาย) รวมทั้งนางสาวสุรางค์ผู้ฟ้องคดีด้วย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในหลายประเด็น ทั้งสิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรนอกสมรสที่บิดารับรองโดยพยานยืนยัน การเป็นผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดกรณีที่ข้าราชการผู้ตายได้ทำหนังสือแสดงเจตนาไว้ให้บุตร

นอกสมรสที่บิดารับรองโดยพฤตินัยมีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดร่วมกับทายาทตามกฎหมาย และเงินบำเหน็จตกทอดถือเป็นมรดกของสมาชิกผู้ตายที่ทำให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิได้รับหรือไม่

โดยที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ ได้กำหนดผู้มีสิทธิได้รับ “เงินบำเหน็จตกทอด” กรณีข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ถึงแก่ความตายไว้ ได้แก่ บุตร สามี หรือภริยา บิดามารดา หรือบิดาหรือมารดาที่มีชีวิตอยู่

แต่ถ้าไม่มีทายาทดังกล่าว ให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งผู้ตายแสดงเจตนาไว้ต่อส่วนราชการ

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า “บุตร” ในที่นี้มีความหมายเพียงใด ? ระหว่างบุตรตามความเป็นจริงหรือบุตรชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อนที่จะทำความเข้าใจกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เรามาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน ซึ่งมาตรา ๑๕๔๖ ได้วางหลักไว้ว่า เด็กเกิดแต่หญิงใด เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของหญิงนั้น และมาตรา ๑๕๓๖ วางหลักว่า เด็กเกิดในระหว่างการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของชายผู้เป็นคู่สมรส สำหรับเด็กที่เกิดจากบิดามารดาที่ได้สมรสกัน จะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อบิดามารดา

ได้สมรสกันในภายหลัง หรือบิดาได้จดทะเบียนว่าเป็นบุตร หรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรตามมาตรา ๑๕๔๗

เมื่อทราบลักษณะของบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว มาพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ในคำวินิจฉัยของศาลกันค่ะ

ประเด็นที่ ๑ บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยมีสิทธิ ได้รับเงินบำเหน็จตกทอดของบิดาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคห้า^๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วเห็นว่า บุตรที่จะมีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด ต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนหรือในขณะที่ ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิก กบข. ถึงแก่ความตาย หรือ เป็นบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรโดยชอบ

^๑ มาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ได้มีการจ่ายบำเหน็จตกทอด ไปแล้ว หากปรากฏว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบ ด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึง ความตายของบิดาเพิ่มขึ้น ให้แบ่งบำเหน็จตกทอดนั้นไหมระหว่างทายาท ผู้มีสิทธิ โดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาท ผู้มีสิทธิตั้งแต่วันตาย ในกรณีเช่นนี้ให้กระทรวงการคลังเรียกคืนบำเหน็จ ตกทอดจากทายาทซึ่งรับบำเหน็จตกทอดไปก่อนแล้วตามระเบียบที่กระทรวง การคลังกำหนด”

ด้วยกฎหมายของผู้ตายในภายหลัง โดยได้มีการฟ้องคดีขอให้เด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่บิดาตาย หรือนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของบิดา

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า บิดามารดาของผู้ฟ้องคดีไม่ได้สมรสกัน และผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนรับรองบุตรของบิดามาแสดง ประกอบกับเมื่อบิดาตาย ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายตามมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดของบิดาตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่ ๒ บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยและทำหนังสือแสดงเจตนาไว้ มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอดร่วมกับทายาทตามกฎหมายหรือไม่ ?

กรณีที่ข้าราชการผู้ตายได้ทำหนังสือแสดงเจตนาระบุตัวผู้รับบำเหน็จตกทอดไว้จำนวน ๕ ราย คือ ภริยา บุตรสามคน (ที่ชอบด้วยกฎหมาย) และผู้ฟ้องคดีด้วยนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๕๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า

ในกรณีที่ผู้ตายไม่มีทายาทตามวรรคหนึ่ง ให้จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดแก่บุคคลซึ่งผู้ตายแสดงเจตนาไว้ ศาลปกครองสูงสุดจึงวินิจฉัยว่า หนังสือแสดงเจตนาระบุตัวผู้รับบำเหน็จตกทอดจะมีผลก็ต่อเมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีไม่มีทายาทตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น เมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีมีบุตรและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดอยู่ การแสดงเจตนาดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้ได้

ประเด็นสุดท้าย “เงินบำเหน็จตกทอด” มีสถานะทางกฎหมายเป็นมรดกของผู้ตายหรือไม่ ?

สำหรับประเด็นนี้ต้องทำความเข้าใจหลักกฎหมายมรดกว่าอะไร คือ มรดก และใครบ้าง คือ ทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดก คำว่า “มรดก” นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายว่า คือ “สิ่งที่ตกทอดมาจากบรรพบุรุษหรือที่สืบทอดมาแต่บรรพกาล หรืออีกความหมายหนึ่ง คือ ทรัพย์สินทุกชนิด ตลอดทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้ตาย เว้นแต่ตามกฎหมายหรือโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตาย เรียกรวม ๆ ว่ากองมรดก” และศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์^๒ ให้ความหมายของมรดกว่า “มรดก ได้แก่ ทรัพย์สิน

^๒ สรุปความจาก วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยมรดก, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๓๗-๖๑.

ของคนตายที่ตกทอดแก่คนเป็นโดยอำนาจแห่งกฎหมายหรือโดยพินัยกรรมที่ผู้ตายทำไว้ก่อนที่จะถึงแก่ความตาย รวมถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบหรือหนี้เป็นภาระแก่ทายาทด้วย ทั้งนี้ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ของผู้ตายนั้น ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วจะต้องไม่เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้ และจะต้องเป็น**ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่ผู้ตายมีอยู่ในเวลาที่ถึงแก่ความตาย**” ส่วนทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิได้รับมรดก มาตรา ๑๖๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้จัดลำดับผู้มีสิทธิได้รับมรดกไว้ดังนี้ (๑) ผู้สืบสันดาน (๒) บิดามารดา (๓) พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน (๔) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน (๕) ปู่ ย่า ตา ยาย (๖) ลุง ป้า น้า อา ในกรณีที่คู่สมรสของเจ้ามรดกยังมีชีวิตอยู่ คู่สมรสก็เป็นทายาทโดยธรรมด้วย นอกจากนี้ บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วและบุตรบุญธรรม ก็ถือว่าเป็นผู้สืบสันดานเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖๒๗ ดังนั้น บุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัยจึงเป็นผู้สืบสันดานที่มีสิทธิรับมรดกของบิดา ประเด็นที่ต้องพิจารณาประเด็นสุดท้ายจึงอยู่ที่ว่า บ่าเหน็จตกทอดถือเป็นมรดกหรือไม่ ?

ในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แจ้งเกิดในสุติบัตรและให้ใช้นามสกุล รวมทั้งอุปการะเลี้ยงดูผู้ฟ้องคดีตลอดมา พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการรับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรโดยพฤตินัย ซึ่งมาตรา ๑๖๒๗

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ถือว่าเป็นผู้สืบสันดาน เหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๑๖๒๖ ประกอบกับมาตรา ๑๖๒๙ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว แต่เงินบำเหน็จตกทอดเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นเนื่องจากการตายของข้าราชการ มิใช่สิทธิที่ข้าราชการมีอยู่ก่อนตายหรือในขณะที่ถึงแก่ความตาย จึง “ไม่ใช่มรดกของผู้ตาย” ที่ผู้ฟ้องคดีจะใช้สิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป คือ สิทธิในการขอรับเงินบำเหน็จตกทอดตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นสิทธิของบุตรชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เบิกจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๓๒/๒๕๕๙)

คำพิพากษาดังกล่าวได้สร้างความชัดเจนในการปรับใช้มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการวินิจฉัยสั่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่บุตรของข้าราชการที่ถึงแก่ความตาย ซึ่งต้องหมายถึงเฉพาะบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่รวมถึงบุตรตามความเป็นจริงที่บิดารับรองโดยพฤตินัยแต่อย่างใด ส่วนบุตรนอกกฎหมายที่บิดา

รับรองแล้ว แม้จะมีฐานะเป็นผู้สืบสันดานที่มีสิทธิได้รับมรดกของบิดาเช่นเดียวกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่สิทธิในเงินบำนาญตกทอดไม่ใช่มรดกของผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วจึงไม่ใช่ผู้ที่มีสิทธิได้รับบำนาญตกทอด ดังนั้นในกรณีที่ข้าราชการชายผู้ใดมีบุตรนอกสมรส หากประสงค์จะให้บุตรมีสิทธิได้รับเงินบำนาญตกทอดด้วยจะต้องไปดำเนินการให้บุตรมีสถานะเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน หากไม่ดำเนินการในขณะที่มีชีวิต บุตรนอกกฎหมายที่ประสงค์จะเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญตกทอดของบิดาก็ต้องยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ารู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดา



เรื่องที่ ๒๗

**เจ้าหน้าที่การเงิน ... ทุจริตเบิกค่ารักษาพยาบาลซ้ำซ้อน
คณะกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวัน
ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

กรณีมีการตรวจสอบพบมูลทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการบำนาญ โดยนำเอกสารการจ่ายเงินที่เคยจ่ายไปแล้วมาขออนุมัติเบิกจ่ายซ้ำ ซึ่งเหตุดังกล่าวเกิดจาก ผู้ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวันไม่เคยตรวจสอบรายการจ่ายเงินในบัญชีเงินสด หรือบัญชีเงินฝากธนาคารกับหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวันและไม่เคยตรวจสอบใบเสร็จรับเงินว่าได้มีการประทับตราจ่ายเงินแล้วหรือไม่ ทำให้เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีอาศัยช่องทางดังกล่าว นำใบเสร็จรับเงินที่มีการจ่ายเงินไปแล้วมาเบิกจ่ายซ้ำหลายครั้ง ต่อเนื่องเป็นเวลานาน ประกอบกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ จึงยังควรต้องใช้ความระมัดระวังและติดตามหรือแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ นำบัญชีและเอกสารหลักฐานมาตรวจสอบการไม่ติดตามหรือดำเนินการใด ๆ จึงเป็นการไม่ใส่ใจปฏิบัติหน้าที่ และไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ ความเสียหายส่วนหนึ่ง

จึงเป็นผลมาจากการละเลยไม่ตรวจสอบรายการจ่ายเงินและใบเสร็จรับเงิน อันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นการกระทำละเมิดที่คณะกรรมการฯ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงหรือได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของหน่วยงานของรัฐจะต้องระมัดระวังและหมั่นตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน โดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น ต้องเร่งติดตามหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อนำหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบโดยไม่ชักช้า และหากมีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวัน ก็จะต้องไม่ละเลยในการตรวจสอบหลักฐานการรับ – จ่ายเงินทุกสิ้นวันทำการอย่างละเอียด โดยต้องตรวจสอบทั้งจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและนำส่งกับหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในระบบว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ เมื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ให้ผู้ตรวจแสดงยอดรวมเงินรับตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ (ใช้บังคับในปัจจุบัน)

**เจ้าหน้าที่การเงิน ... ทุจริตเบิกค่ารักษาพยาบาลซ้ำซ้อน
คณะกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวัน
ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?**

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับ – จ่ายเงินว่า การจ่ายเงินต้องมีหลักฐานการจ่าย และให้เจ้าหน้าที่ผู้จ่ายเงินประทับตราข้อความว่า “จ่ายเงินแล้ว” โดยลงลายมือชื่อรับรองการจ่ายและระบุชื่อผู้จ่ายเงินด้วยตัวบรรจง พร้อมทั้งวัน เดือน ปีที่จ่ายกำกับไว้ในหลักฐานการจ่ายเงิน ทุกฉบับเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บ และนำส่งกับหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในระบบว่าถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่

เมื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ให้ผู้ตรวจแสดงยอดรวมเงินรับตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย (ข้อ ๓๔ ข้อ ๓๗ และข้อ ๗๘)

ถึงแม้ระเบียบจะกำหนดหน้าที่ดังกล่าว

แต่ปัญหาการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินก็ยังคงปรากฏเป็นข้อพิพาทในศาลปกครองอันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับ

มอบหมายให้ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวันละเลยต่อหน้าที่

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำเสนอในเรื่องนี้

ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวันที่จะต้องระมัดระวังไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการทำหน้าที่ เพราะเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นและเป็นผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวัน กรรมการฯ ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นในขณะที่ใช้บังคับระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกโดยระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ยังคงหลักการเดิมในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบรายการรับจ่ายเงิน

โดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบว่าหน่วยงานของรัฐ (ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีมูลทุจริตเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการบำนาญซ้ำซ้อน โดยนำเอกสารการจ่ายเงินที่เคยจ่ายไปแล้วมาขออนุมัติเบิกจ่ายซ้ำ เป็นเหตุให้รัฐเสียหายเป็นจำนวนหลายล้านบาท

หน่วยงานของรัฐจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดชอบละเมิด

ผลการสอบข้อเท็จจริงพบว่านาง ก. เจ้าพนักงานการเงิน
และบัญชีซึ่งมีหน้าที่เบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ
บำนาญได้อาศัยโอกาสที่คณะกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่าย
เงินประจำวันไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวัน และ
ไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินให้มีการประทับตราจ่ายเงินแล้ว
นำใบเสร็จรับเงินค่ารักษาพยาบาลที่มีผู้ใช้สิทธิเบิกแล้วกลับไป
ใช้เบิกเงินซ้ำอีกแล้วโอนเงินเข้าบัญชีของตนและพวก

ในเวลาต่อมาหน่วยงานของรัฐจึงได้มีคำสั่งตามความเห็น
ของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบจำนวน ๖ คน ประกอบ
ด้วย นาง ก. นาย จ. นาย ช. นาย น. และนางสาว อ. รวมถึงนาย ข.
(ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี) ในฐานะคณะกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่าย
เงินประจำวันที่ไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวัน
ให้ถูกต้อง

นาย ข. ไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและได้นำ
คดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทน

โดยผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง
สูงสุดว่า การปฏิบัติหน้าที่ของนาง ก. ไม่ผ่านการตรวจสอบจาก
ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานการเงิน และเจ้าหน้าที่การเงิน
และบัญชีที่มีหน้าที่ไม่เคยเสนอบัญชีและเอกสารหลักฐานให้

ตรวจสอบ ทั้งการตรวจสอบการประทับตราจ่ายเงินแล้วในใบเสร็จรับเงินไม่ใช่หน้าที่ของตน ประกอบกับหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวันมีจำนวนมาก ไม่สะดวกในการปฏิบัติงาน แต่ได้ตรวจสอบในส่วนงบหน้าหลักฐานการจ่ายเงินแล้ว

ข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้หรือไม่ ?

และการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกรมการฯ ไม่ตรวจสอบเอกสารและหลักฐานการจ่ายเงิน ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ถือเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีหน้าที่ตรวจสอบรายการจ่ายเงินไว้ว่า ตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบรายการจ่ายเงินในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารกับหลักฐานการจ่ายในแต่ละวัน ต้องตรวจสอบด้วยว่าผู้จ่ายเงินได้ทำการประทับตราจ่ายเงินแล้วในหลักฐานการจ่ายเงินทุกฉบับตามที่ระเบียบกำหนดไว้หรือไม่ และการจ่ายเงินมีหลักฐานการจ่ายจริงหรือไม่ด้วย

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวันไม่เคยตรวจสอบรายการจ่ายเงินในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารกับหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวัน และไม่เคยตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินที่เป็นใบเสร็จรับเงินว่า ได้มีการประทับตราจ่ายเงินแล้วหรือไม่ ทำให้เจ้าพนักงานการเงินและบัญชีอาศัยช่องทางดังกล่าวนำใบเสร็จรับเงินที่มีการจ่ายเงิน

ไปแล้วมาเบิกจ่ายซ้ำหลายครั้งต่อเนื่องเป็นเวลานาน หากคณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบตามหน้าที่มาตั้งแต่ต้นก็น่าจะทำให้นาง ก. ไม่กล้ากระทำการทุจริตหรืออาจตรวจพบการทุจริตได้ ไม่ยาก ความเสียหายก็จะน้อยลง และเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของนาง ก. ไม่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ฟ้องคดี ยิ่งควรต้องใช้ความระมัดระวัง และติดตามหรือแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เพื่อให้นำบัญชีและเอกสารหลักฐานมาตรวจสอบได้ การไม่ติดตามหรือดำเนินการใด ๆ โดยเห็นว่าไม่มีหน้าที่ จึงเป็นการไม่ใส่ใจปฏิบัติหน้าที่และไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ

ส่วนงบประมาณหลักฐานการจ่ายเงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินนั้น ไม่ใช่หลักฐานการจ่ายเงิน การตรวจสอบจึงต้องตรวจสอบจากหลักฐานการจ่ายเงินเท่านั้น และผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจจะเลยหรือนำเหตุที่ว่าหลักฐานการจ่ายเงินแต่ละวันมีเป็นจำนวนมากมาเป็นข้ออ้างที่จะไม่ตรวจสอบได้

ดังนั้น ความเสียหายส่วนหนึ่งจึงเป็นผลมาจากการละเลยไม่ตรวจสอบรายการจ่ายเงินในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารกับหลักฐานการจ่ายเงินในแต่ละวัน และไม่ตรวจสอบหลักฐานการจ่ายเงินที่เป็นใบเสร็จรับเงินว่าได้มีการประทับตราจ่ายเงินแล้วหรือไม่ จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒/๒๕๖๐)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงหรือได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของหน่วยงานของรัฐว่า จะต้องใช้ความรอบคอบ ระมัดระวัง และหมั่นตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน โดยยึดถือและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด หากมีเหตุอันควรสงสัยหรือส่อว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น ก็จะต้องนำหลักฐานเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินหรือหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาตรวจสอบโดยไม่ชักช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรรมการตรวจสอบการรับ – จ่ายเงินประจำวันต้องไม่ละเลยที่จะตรวจสอบหลักฐานการรับ – จ่ายเงินทุกสิ้นวันทำการอย่างละเอียด แม้หลักฐานดังกล่าวจะมีจำนวนเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อมิให้เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง



เรื่องที่ ๒๘

สิทธิฟ้องคดีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่แจ้งเมื่อพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๗๑/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และไม่แจ้งเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้อุทธรณ์จึงสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อผู้อุทธรณ์ยื่นฟ้องคดีพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว แต่ปรากฏต่อมาว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ทราบ กรณีจึงถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ได้รับแจ้งเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ การที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน

เก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งศาลมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่หากไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งถึงเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาหกสิบวัน ซึ่งการแจ้งนี้จะมีผลทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ขยายออกไปอีกสามสิบวัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. การไม่แจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันให้ผู้อุทธรณ์ทราบ จะก่อให้เกิดผลดังนี้ (๑) ถือว่าผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (๒) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยต้องฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา

เก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดหกสิบวัน (สิทธิการฟ้องคดี
เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖๑ เป็นต้นไป)

๓. หากพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้ว แต่ต่อมาผู้มี
อำนาจได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ
กรณีถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครอง
มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ภายในกำหนด
ระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

สิทธิฟ้องคดีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่แจ้งเมื่อพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากคู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองมิได้ดำเนินการ จะส่งผลให้เป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดี แต่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จะต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ โดยให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์แล้ว ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าว แต่ถ้าไม่เห็นด้วยก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว

โดยมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลา จะทำให้ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ขยายออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ และ มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ปัญหา คือ หากผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ และไม่แจ้งเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์อย่างไร ? โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ กรณีนี้จะส่งผลถึงสิทธิในการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ ? อย่างไร ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๗/๑/๒๕๕๙ ซึ่งจะนำเสนอในฉบับนี้มีคำตอบ ...

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา) มีคำสั่งลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ และลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี

ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โดยปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

กรณีดังกล่าวถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี คือ เก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ระบุขอคัดสำเนารายงานการสอบสวนทางละเมิดพร้อมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และขออุทธรณ์คำสั่งโดยจะเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแก้ข้อกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเอกสารครบถ้วน มีลักษณะเป็นการแจ้งความประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนหนังสือลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ระบุขอเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งมีรายละเอียดข้อโต้แย้งทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ถือเป็นคำอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด แต่เมื่อหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ระบุว่าเขียนในท้องที่ที่ใกล้เคียงกับสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดี จึงสันนิษฐานได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์ภายในวันเดียวกัน คือ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้น มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดหกสิบวัน ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกสามสิบวันนับแต่วันครบหกสิบวัน

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ได้แจ้งเหตุจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวัน คือ วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดหกสิบวัน คือ วันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า ปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ารัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ พร้อมแจ้งว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีอาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้คำขอท้ายคำฟ้องจะไม่ได้ระบุขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมายื่นฟ้องภายหลังจากที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะให้ศาลพิจารณาผลคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ด้วย

ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และถึงแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อใด แต่ก็พอจะพิจารณาได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งอย่างเร็วที่สุด คือ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่ลงในหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ และถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างรวดเร็วที่สุดในวันดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลจึงรับคำฟ้องที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้ โดยศาลมีอำนาจพิจารณาในเบื้องต้นด้วยว่าคำสั่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั้งในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและในชั้นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ว่า จำต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ แต่หากว่าไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหกสิบวันดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องแจ้งถึงเหตุจำเป็นที่ตนเองไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนสิ้นกำหนดเวลาหกสิบวัน ซึ่งจะมีผลทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ขยายออกไปอีกสามสิบวันตามที่กำหนดไว้ใน

มาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากไม่แจ้งเหตุจำเป็นให้ผู้อุทธรณ์ทราบจะก่อให้เกิดสิทธิต่อผู้อุทธรณ์ คือ (๑) ถือว่าวันที่ครบหกสิบวันเป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (๒) ถือว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยสิทธิแห่งการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๖๑ เป็นต้นไป

นอกจากนั้น หากปรากฏว่าเมื่อพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้ว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ กรณีถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยคดีนี้แม้ว่าระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ขาดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะล่วงพ้นไปแล้ว แต่หากผู้อุทธรณ์ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายหลังจากวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และวันที่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองยังอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีซึ่งแม้คำฟ้องจะไม่ระบุขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม

ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นเบื้องต้น



ที่ปรึกษา

นายอดิโชค	ผลดี	เลขธิการสำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี	ธัญญสิริ	รองเลขธิการสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายปิยะศาสตร์	ไชวพันธุ์	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปราณี	สุขศรี	ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการคดีปกครอง
นางสาวธัญธร	ปังประเสริฐ	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและ วารสาร
นายเยี่ยม	อรุโณทัยวิวัฒน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิติพร	ปานใหม่	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายนิรัญ	อินดร	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุญรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตาภา	มุสิกธนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวสุชาดา	ศรีเกลี้ยง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน ผู้พิมพ์
นางสาวอรณิชา	โณมวัฒนา	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน ผู้ออกแบบปก