

## เรื่องที่ ๑

### เขตอำนาจศาลกับการใช้อำนาจของตำรวจ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๗/๒๕๔๕ และ ๔๓๖/๒๕๔๕

#### สาระสำคัญ

อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ โดยใช้อาวุธปืนยิงผู้ต้องสงสัยแต่พลาดไปถูกผู้อื่น เป็นขั้นตอนการใช้อำนาจจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่การกระทำทางปกครอง

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องคดี อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจนั้น แม้ว่าจะมิใช่การกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรงก็ตาม แต่หากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเกิดขึ้นในขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ หรือเป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาตามกฎหมายพิเศษ ถือเป็นเขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะรับฟ้อง มิใช่ศาลปกครอง

## เขตอำนาจศาลกับการใช้อำนาจของตำรวจ

เป็นที่ทราบกันดีว่าตำรวจหรือพนักงานสอบสวน มีบทบาทสำคัญในการดูแล รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน มีอำนาจสืบสวน สอบสวน ตรวจค้น จับกุม และควบคุมผู้ถูกจับ หรือเปรียบเทียบปรับ หรือมีความเห็นในคดี เช่น การสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้องส่งไปยังอัยการ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจหรือพนักงานสอบสวน อันเกี่ยวกับความผิดในทางอาญา ขณะเดียวกันตำรวจหรือพนักงานสอบสวนก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองด้วย การปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงอาจมีการกระทำในทางปกครองเกี่ยวข้อปะปนอยู่ด้วยเสมอๆ และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีระบบศาลคู่ที่มีเขตอำนาจศาลแตกต่างกันระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ฉะนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาหากับประชาชนทั่วไปว่าหากตำรวจหรือพนักงานสอบสวนใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบ ทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายขึ้น ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะฟ้องร้องดำเนินคดีที่ศาลใด

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วางหลักไว้ว่า ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรงและศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายได้ การกระทำนั้นย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การกระทำนั้นจะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ดังเช่นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๒๗/๒๕๔๕ (มติที่ประชุมใหญ่) กรณีเจ้าพนักงานตำรวจสายตรวจ ขณะปฏิบัติหน้าที่ออกตรวจพื้นที่ ได้พบผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดจึงแสดงตัวจะเข้าจับกุม แต่ผู้ต้องสงสัยขัดขืนการจับกุมและหลบหนี เจ้าพนักงานตำรวจจึงใช้อาวุธปืนยิง แต่กระสุนพลาดไปถูกบุตรชายของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้อาวุธปืนยิงผู้ต้องสงสัย แต่กระสุนพลาดไปถูกผู้อื่น ถือเป็นขั้นตอนการดำเนินการใช้อำนาจจับกุมของเจ้าพนักงานตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ การเรียกค่าเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับ

การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๖/๒๕๕๕ (มติที่ประชุมใหญ่) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกควบคุมตัวที่สถานีตำรวจเพราะเจ้าหน้าที่ตั้งข้อกล่าวหาและดำเนินคดีแก่ผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียอิสรภาพ ทรัพย์สิน เกียรติยศ ชื่อเสียงและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ศึกษาธิการอำเภอ เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการจังหวัด) จ่ายเงินชดเชยความเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๑ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครองที่บัญญัติโทษทางอาญาประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในขั้นตอนของการดำเนินงานที่จะนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา เป็นการฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายในเรื่องของการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ มิใช่การกระทำทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

จากคดีทั้งสองเรื่องดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองวางหลักในการพิจารณาเขตอำนาจศาลที่จะรับฟ้องคดี อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนไว้ว่า ถึงแม้จะมีใช้การกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง แต่หากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นในขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ หรือเป็นขั้นตอนการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาตามกฎหมายพิเศษ ถือเป็นเขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะรับฟ้องคดีไว้พิจารณา มิใช่ศาลปกครอง

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒

### มาตรฐานร้านยา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๔๒/๒๕๔๗

#### สาระสำคัญ

กรณีสภาเภสัชกรรมจัดทำโครงการร้านยาคุณภาพ หรือร้านยามาตรฐานและออกประกาศชื่อร้านยา รวมถึง การมอบเกียรติบัตรและออกป้ายรับรองร้านยาที่ได้รับมาตรฐาน ตามโครงการเพื่อให้ประชาชนรับทราบ ซึ่งโครงการดังกล่าว มิได้มีลักษณะบังคับผู้ประกอบการ จึงมิได้เป็นการใช้อำนาจ ทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าร่วมโครงการ จึงไม่สามารถฟ้อง เป็นคดีละเมิดได้

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกระทำละเมิดในทางปกครองที่ผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และต้อง เป็นการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือ จากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจาก การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือจากการปฏิบัติ หน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

## มาตรฐานร้านยา

ความสุขของคนทำมาค้าขายทุกคน ก็คงไม่พ้นเรื่องการนั่งนับเงินที่ได้มาจากน้ำพักน้ำแรงหลังจากที่ขายของกันมาทั้งวัน ก็เช่นเดียวกับ “ร้านรุ่งเรือง” ที่เปิดขายยามาก็นมนาน ได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเรียบร้อย การทำมาค้าขายก็ขายดิบขายดี มีทั้งลูกค้าขาประจำและลูกค้าจร แวะเวียนมาอุดหนุนอยู่เรื่อย ๆ เรียกได้ว่าการค้าขายรุ่งเรืองเหมือนชื่อร้านก็ไม่ปาน แต่ทว่า! ความสุขใด ๆ ในโลก ล้วนไม่จีรัง เมื่อในวันต่อมาที่ผู้เป็นเจ้าของร้านเปิดร้านขายยาเหมือนเช่นเคย บรรรยากาศในร้านทั้งนายจ้างลูกจ้างในร้าน ต่างก็เงิบเหงา นั่งตบยุงกันทั้งวันแทนที่จะนั่งนับเงินจากลูกค้า บรรรดาลูกค้าขาประจำขาจรก็หายหน้าหายตาไปเรื่อย ๆ

มันเกิดอะไรขึ้นเนี่ย ? ลูกค้าหายไปไหนหมด ผู้เป็นเจ้าของร้านคิดหาสาเหตุอยู่หลายตลบ คิดแล้วคิดอีกก็คิดไม่ออก จนในที่สุดก็ได้คำตอบว่า สภาเภสัชกรรมได้จัดทำโครงการร้านยาคุณภาพหรือร้านยามาตรฐาน และมีการประกาศชื่อร้านยารวมถึงการมอบเกียรติบัตรและออกป้ายรับรองร้านยาที่ได้รับมาตรฐานตามโครงการเพื่อให้ประชาชนรับทราบ ... มีน่าละ ! ลูกค้าถึงหายหน้าหายตากันไปหมด อย่างนี้ร้านขายยาที่ไม่ได้เข้าร่วมกับโครงการร้านยาคุณภาพก็เสียหาย ทำให้ประชาชนเกิดการ

ลั้งเล ดูหมิ่น เกิดความรู้สึกที่ไม่ดี และต้องอธิบายให้ประชาชน  
 เข้าใจอีกว่าเพราะอะไรจึงไม่มีป้ายรับรองร้านยาคุณภาพของสภา  
 เกษัชกรรม ... ทำยังไงได้ไงเนี่ย ! คำค้าขายกันอยู่ดี ๆ จะมา  
 ประกาศร้านยาคุณภาพ เอาอำนาจอะไรมากำหนดโครงการ  
 อย่างนี้สภาเภสัชกรรมก็ทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมาย  
 ไม่ได้ให้อำนาจในการจัดทำโครงการดังกล่าว อีกอย่างร้านยา  
 ที่จะทำการเปิดขายได้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงาน  
 คณะกรรมการอาหารและยาซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ  
 ที่กำหนด สภาเภสัชกรรมจะมีข้อกำหนดอื่น ๆ ไม่ได้ ต้องกระทำ  
 โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเท่านั้น ไม่ใช่อำนาจ  
 หน้าที่ของสภาเภสัชกรรม ... จากนั้น จึงนำความเดือดร้อนเสียหาย  
 มาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลพิพากษาให้สภาเภสัชกรรม  
 (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยุติการประกาศชื่อร้านยาคุณภาพ ให้ยุติโครงการ  
 ร้านยาคุณภาพ ยุติการประชาสัมพันธ์ และหากเกิดผลกระทบ  
 อันเกิดจากโครงการดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกและดำเนินการ  
 แก้ไขผลกระทบนั้น ๆ ด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำ  
 ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี มิใช่การกระทำที่ใช้อำนาจทางปกครอง  
 หรือดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง  
 จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้  
 จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ...



ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า สิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ถูกละเมิดและได้รับความเดือดร้อนเพราะการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการร้านยาคุณภาพ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๔๔๒/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (สภาเภสัชกรรม) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจัดทำโครงการร้านยามาตรฐานหรือร้านยาคุณภาพ โดยให้ร้านยาที่จะเข้าร่วมโครงการแสดงความจำนงแล้วแจ้งชื่อสมัคร พร้อมทั้งส่งแบบประเมินตนเองไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อเยี่ยมสำรวจร้านยาที่เข้าโครงการ แล้วสรุปรายงานเสนอคณะกรรมการรับรองพิจารณาออกป้ายรับรองให้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนในการเลือกใช้บริการนั้น โครงการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้มีลักษณะเป็นการบังคับผู้ประกอบการร้านยาให้ต้องเข้าร่วมโครงการ แต่เป็นไปด้วยความสมัครใจของผู้ประกอบการที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การจัดทำโครงการดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามบทบัญญัติมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องเป็นการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การจัดทำโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการกระทำที่มีได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ยิ่งทำให้เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว

ที่นี้ ก็อยู่ที่ผู้เป็นเจ้าของร้านแล้วว่า จะเข้าโครงการร้านยาคุณภาพกับเขาบ้างหรือเปล่า ... อย่างไรก็ตาม

ผู้เขียนขออธิบายเพิ่มเติมในประเด็นข้อกฎหมาย เพื่อให้ผู้อ่านได้หายสงสัยกันสักเล็กน้อยเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในทางปกครอง ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ และต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ..

\*\*\*\*\*

### เรื่องที่ ๓

#### การแจ้งระยะเวลาการฟ้องคดีในคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๕๗

#### สาระสำคัญ

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่แจ้งวิธีการและระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่งทางปกครอง จะมีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องขยายจากเก้าสิบวันเป็นหนึ่งปี แต่ถ้าหน่วยงานทางปกครองมีการแจ้งใหม่ภายในหนึ่งปี ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจะเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งเว้นแต่การแจ้งใหม่นั้นได้แจ้งเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีแล้ว การแจ้งใหม่ดังกล่าวนี้ก็จะไม่มีผลทำให้กำหนดระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีที่สิ้นสุดไปแล้วนั้น กลับมาเริ่มต้นนับใหม่ได้อีก

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การแจ้งสิทธิการฟ้องคดีปกครองถือเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดขึ้น เพื่อคุ้มครองคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในอันที่จะได้รับรู้ถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างถูกต้อง

## การแจ้งระยะเวลาการฟ้องคดีในคำสั่งทางปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีหลักเกณฑ์สำคัญสองประการ คือเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งต้องเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น ระยะเวลาในการฟ้องคดีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้ หากยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลา ศาลจะไม่รับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณา

อย่างไรก็ดี ระยะเวลาการฟ้องคดีอาจขยายออกไปได้ โดยผลของกฎหมาย หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งไม่แจ้งวิธีการและระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่งด้วย โดยถ้าระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องที่มีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี เช่น การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณี ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นต้น ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจะขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

แต่ถ้ามีการแจ้งใหม่ ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องจะเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้ง

จึงมีปัญหาที่น่าสนใจว่า การแจ้งใหม่อันจะมีผลทำให้ ระยะเวลาการฟ้องคดีขยายออกไปนั้น หน่วยงานทางปกครอง จะต้องแจ้งใหม่ในช่วงเวลาใด และหากมีการแจ้งใหม่เมื่อล่วงพ้น ระยะเวลาหนึ่งปีแล้ว จะมีผลให้เกิดสิทธิการฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดี ขึ้นใหม่หรือไม่ กรณีดังกล่าวมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๓๕/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่งปลด ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง (ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้อง ศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับทราบคำสั่ง) แต่มิได้ระบุวิธีการและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่ง ดังกล่าวด้วย มีผลให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องขยายจาก เก้าสิบวันเป็นหนึ่งปี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์อย่างช้าประมาณเดือนสิงหาคม ๒๕๔๔ จึงครบกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีที่ขยายออกไปเป็นเดือนสิงหาคม ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้นำคดีมาฟ้องศาลปกครองแต่อย่างใด จึงพ้น ระยะเวลาที่จะนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ระบุวิธีการ ยื่นคำฟ้องและระยะเวลาในการฟ้องคดีหลังจากพ้นระยะเวลา ฟ้องคดีแล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มี หนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งวิธีการดังกล่าวนั้น

ไม่มีผลทำให้กำหนดระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีที่สิ้นสุดไปแล้ว  
กลับมาเริ่มต้นนับใหม่ได้อีก

การฟ้องคดีปกครองเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง  
ที่กฎหมายมุ่งหมายจะคุ้มครองประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการ  
พิจารณาทางปกครอง คดีนี้มีข้อเตือนใจที่ดีสำหรับการปฏิบัติ  
หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง และข้อควรระมัดระวังสำหรับ  
คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอย่างน้อย ๒ ประการ  
คือ

(๑) การแจ้งสิทธิการฟ้องคดีปกครอง ถือเป็นหน้าที่  
สำคัญของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมาย  
กำหนดขึ้น เพื่อคุ้มครองคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง  
ในอันที่จะได้รับรู้ถึงขั้นตอนและวิธีการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรม  
ทางปกครองอย่างถูกต้อง โดยทุกครั้งที่หน่วยงานทางปกครอง  
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองจะต้องแจ้งสิทธิ  
และวิธีการฟ้องคดีให้คู่กรณีทราบเพื่อจะได้ใช้สิทธิต่อไป  
หากหลงลืมแจ้งสิทธิดังกล่าว ก็ควรที่จะรีบแจ้งให้คู่กรณีทราบ  
โดยเร็วหรืออย่างช้าที่สุดต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่การแจ้งคำสั่ง  
ครั้งแรก

(๒) คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือผู้รับ  
คำสั่งทางปกครอง ควรจะระมัดระวังในการปกป้องและคุ้มครอง  
สิทธิของตนในอันที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเต็มที่  
ตามสิทธิที่พึงมีพึงได้ โดยเฉพาะสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง  
นั้น ควรที่จะต้องศึกษากรอบระยะเวลาการฟ้องคดีให้ถูกต้อง

ชัดเจนและยื่นฟ้องคดีภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพราะหากล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว สิทธิการฟ้องคดี ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย ถึงแม้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐจะได้มีการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีให้ทราบใหม่ในภายหลัง ก็ไม่มีผลทำให้สิทธิการฟ้องคดีที่สิ้นสุดไปแล้ว กลับฟื้นมาเริ่มต้นใหม่ ได้อีกแต่อย่างใด

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๔

แมว! ... ฟ้องศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๔๑/๒๕๔๗

### สาระสำคัญ

การที่ผู้โดยสารรถประจำทางปรับอากาศ ร้องเรียน การปฏิบัติหน้าที่และพฤติกรรมของพนักงานขับรถโดยสาร เมื่อหน่วยงานต้นสังกัด (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ) ได้สอบ ข้อเท็จจริงและแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงให้ทราบแล้ว ผู้โดยสาร ไม่พอใจ ยังไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หนังสือแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่เป็นเพียง การแจ้งให้ทราบผลการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือร้องเรียนเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครอง เพราะไม่มี ผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนตัว การที่ผู้ฟ้องคดี โต้แย้งความเห็นและการแจ้งของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงไม่อยู่ใน อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



## แมว! ... ฟ็องศาล

“จุด.. จุดเอ๊ย..หัวจุด ..อยู่ไหน มาที่นี่เร็ว! .. มาลงตะกร้า เตี่ยวพาไปหาหมอ..อ้อ .. เก็บหางด้วย!” ว่าแล้วเจ้าแมวเหมียวตัวขาว อ้วนล่ำ น้ำหนักกว่า ๗ กิโลกรัมก็กระโดดหยอย ๆ ลงไปนั่งกึ่งนอนเต็มตะกร้าพร้อมกับเก็บหางเรียบร้อยตามคำสั่งของเจ้านาย คงไม่มีใครปฏิเสธความน่ารักของเจ้าแมวเหมียวได้ .. เพราะนอกจากจะมีรูปร่างเล็ก นัยตาโต หนวดยาวน่าจับแล้วยังเป็นสัตว์ที่เลี้ยงง่าย อุ้มไปไหนมาไหนได้สะดวก ชวนมองสำหรับคนที่ได้พบเห็นบางครั้งถึงกับต้องเอ่ยปากขอมุ้มกันเลยทีเดียว แต่เพราะความน่ารักน่าชังของเจ้าแมวเหมียวนี่เองก่อให้เกิดปัญหาฟ้องร้องกันขึ้นในศาลปกครอง... เรื่อง แมว แมว ก็เลยกลายเป็นเรื่องที่ไม่แมวอีกต่อไป

เรื่องมีอยู่ว่า วันหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้นำแมวขึ้นรถโดยสารประจำทาง (ปรับอากาศเสียด้วยล่ะ) พนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสารไม่ยอมให้ผู้ฟ้องคดีนำแมวขึ้นรถโดยสารก็เลยร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่และพฤติกรรมของพนักงานขับรถโดยสารคันดังกล่าวว่า แสดงกริยาวาจาไม่สมควรและไม่สุภาพ เมื่อมีการร้องเรียน หน่วยงานต้นสังกัดก็ได้สอบข้อเท็จจริง เสร็จแล้วก็แจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า การกระทำของพนักงานขับรถและพนักงานเก็บ

ค่าโดยสารเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เพราะถ้ายินยอมให้ผู้ฟ้องคดีนำเจ้าแมวเหมียวขึ้นรถจะเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ผู้ฟ้องคดีอ่านคำชี้แจงจบลงก็เกิดความสงสัยล่ะว่า...ไ้ที่ว่าผิดกฎหมายนะ มันเป็นกฎหมายข้อไหน อ่างลอยๆ ได้อย่างไร... ว่าแล้วก็มึนหนังสือขอให้หน่วยงานดังกล่าวชี้แจงข้อกฎหมายให้ทราบด้วย.. เอ้อ ! แจ้งไปที่เดียวซะก็จบแล้ว ต้องมานั่งชี้แจงกันอีกว่าข้อกฎหมายที่ว่าก็คือ มาตรา ๑๐๓ (๓) ของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ขับรถจะต้องไม่รับบรรทุกศพ สัตว์ หรือสิ่งของที่อาจเกิดอันตรายหรือเป็นที่พึงรังเกียจไปกับผู้โดยสาร” และยังบอกอีกว่าคำว่า “สัตว์” นะ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า หมายถึงสัตว์ทุกชนิด ไม่เฉพาะสัตว์ที่อาจเกิดอันตรายหรือเป็นที่รังเกียจของผู้โดยสารเท่านั้น ...

เอ้า ! อย่างนี้ก็ละเมียดลิตลิตเสีรภาพ ความเสมอภาคในการเดินทางของผู้ฟ้องคดีละสิ แถมยังแอบอ้างและบิดเบือนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกานำมาใช้เป็นระเบียบข้อบังคับ ถือเป็นกรกระทำที่ไม่สุจริต ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย... ว่าแล้วผู้ฟ้องคดีก็นำความเดือดร้อนที่เวลานี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีลงโทษนิติกรผู้รวบรวมกฎหมายขอให้ทำหนังสือขอโทษประชาชนโดยปิดประกาศไว้บน

รถโดยสารประจำทางทุกคัน ขอให้เพิกถอนหนังสือชี้แจงของ  
หน่วยงาน ขอให้ออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ  
อำนาจของพนักงานขับรถในการอนุญาตให้ผู้โดยสารขึ้น-ลง  
รถโดยสาร ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ..  
อ้อ...อ้อ ..ขอชะเยอะเชียว ! เอ้า ! กระซิบบอกกันหน่อยว่าคำขอ  
ที่ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒  
มาตรา ๗๒ นะ มี ๔ ประการ คือ (๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง  
หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่  
ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙  
วรรคหนึ่ง (๑) (๒) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่  
ภายในเวลาอันสมควรกรณีเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติ  
หน้าที่ล่าช้า (๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินกรณีฟ้อง  
เกี่ยวกับการกระทำละเมิด และ (๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือ  
หน้าที่ของบุคคล

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า หนังสือที่หน่วยงาน  
แจ้งไปให้ผู้ฟ้องคดีทราบทั้งสองฉบับเป็นเพียงหนังสือแจ้งผล  
การสอบสวนข้อเท็จจริงและชี้แจงข้อกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดี  
เข้าใจยิ่งขึ้น ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง และคำขอที่ผู้ฟ้องคดี  
ขอมาในคำฟ้อง ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒  
วรรคหนึ่ง (๑) จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ..

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดทันทีว่า “คำขอในฟ้องนะ ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้ และความเห็นของหน่วยงานก็เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าแมวเหมียวมันป่วยนอนอยู่ในตะกร้าพลาสติกปิดฝาแน่นหนาผิดขีด ไม่น่าจะเป็นสัตว์ที่อาจเป็นอันตรายหรือน่ารังเกียจสักหน่อย !..”

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๖๔๑/๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า “หนังสือแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสารขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ กรณีไม่ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีนำสัตว์ขึ้นรถโดยสารปรับอากาศ เป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนเท่านั้น จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองเพราะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นส่วนตัว การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งความเห็นและการแจ้งของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอ”

ผู้ฟ้องคดีอ่านคำสั่งศาลจบลง ก็คงจะตั้งคำถามอยู่ในใจว่า “มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) มีว่าอย่างไรกันนะ” มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ก็คือลักษณะคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คือ จะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ไม่สุจริต เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระกับประชาชนเกินสมควร หรือใช้ดุลพินิจไม่ชอบ..นี่คือเหตุที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง..

เฮ้อ ! เจ้าแมวเหมียวเอ๋ย.. เอ็งก็ยังมีรถขมวิวทิวทัศน์ในเมืองหลวงไม่ได้อีกตามเคย .. เจ้านางก็ยจตรงไหน น้า ! .. เข้า..ไป..เจ้าแมวเหมียว เราเดินเข้าไปโรงพยาบาลกันก็ได้.. เอ็งก็ตัวหนักจริง ๆ เลยนะ..เจ้าหัวจูด !!

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๕**  
**เดือดร้อนเพราะตำรวจ**

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๔๘**

**สาระสำคัญ**

การฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

กรณีได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเป็นความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจไว้ เป็นการเฉพาะโดยตรงก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำที่นอกเหนือหรือมิใช่กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เป็นกรณีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจในทางปกครอง ผู้เสียหายต้องนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครอง

## เดือตร้อนเพราะตำรวจ

เป็นที่ทราบกันดีว่าในสังคมปัจจุบัน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้ามามีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของประชาชนอยู่ตลอดเวลาทั้งที่ตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ เช่น การรับแจ้งความร้องทุกข์เกี่ยวกับเหตุอันเกิดจากการละเมิดสิทธิของบุคคล การไกล่เกลี่ยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งของคนในชุมชน การตรวจตราความสงบเรียบร้อยในเขตชุมชน ตลอดจนการจัดระเบียบการจราจรบนท้องถนน ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับความปลอดภัยทั้งชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพ นอกจากนี้ตำรวจจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์สันติราษฎร์ตามที่กล่าวแล้ว อีกด้านหนึ่งนั้นตำรวจก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องมีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองที่ต้องอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรฝ่ายปกครองอื่นๆ โดยทั่วไป ฉะนั้น หากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อประชาชนหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ที่ย่อมที่จะถูกร้องเรียนหรือฟ้องร้องได้เสมอ

ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองซึ่งมีเขตอำนาจเฉพาะแตกต่างจากศาลยุติธรรม จึงเกิดปัญหาว่าประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะยื่นฟ้องที่ศาลใดระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของพนักงานสอบสวนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้หลายประการ เช่น การสืบสวน สอบสวนคดีอาญา การแจ้งข้อหา การควบคุมตัวผู้ต้องหา การให้ประกันตัว หรือการพิจารณาเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการให้มีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีอาญา ซึ่งหากประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าว จะต้องยื่นฟ้องที่ศาลยุติธรรม ดังเช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า กรณีที่เห็นว่าพนักงานสอบสวนทำการสอบสวน พยานบุคคลหรือการทำแผนที่ที่เกิดเหตุในการสอบสวน พยานหลักฐาน และการทำความเห็นสรุปสำนวนการสอบสวน เสนอพนักงานอัยการเพื่อมีคำสั่ง เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ก็ต้องไปดำเนินการทางพนักงานอัยการหรือทางศาลที่มีอำนาจพิจารณาทางอาญา

ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจทางปกครอง เช่น ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือโดยไม่มีอำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น การที่พนักงานสอบสวนสั่งยุติการสอบสวนโดยไม่ได้เสนอความเห็นว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจละเลยต่อหน้าที่ไม่รับแจ้งความร้องทุกข์



โดยอ้างว่าไม่มีอำนาจรับแจ้งความเนื่องจากไม่ใช่ท้องที่ที่ความผิดเกิดขึ้นหรือผู้ต้องหาที่อยู่หรือถูกจับ หรือไม่ดำเนินคดีตามที่ได้มีการแจ้งความร้องทุกข์ไว้ หรือกรณีพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในเรื่องที่มีการร้องทุกข์หรือการกล่าวหาโดยใช้เวลานานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือกักขังหน่วงเหนี่ยวและทำร้ายร่างกายผู้ต้องหาให้รับสารภาพ หรือพนักงานสอบสวนส่งคืนของกลางล่าช้าเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้องค์กรฝ่ายปกครองเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงจำเป็นต้องมีคำขออย่างใดอย่างหนึ่งตามลักษณะข้อพิพาท เช่น กรณีไม่รับแจ้งความร้องทุกข์ หรือไม่ดำเนินคดีตามที่ได้ร้องทุกข์ หรือทำการสอบสวนล่าช้าจะต้องมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่คือการรับแจ้งความ หรือดำเนินคดี หรือทำการสอบสวนโดยเร็ว และหากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายก็ชอบที่จะขอให้ศาลบังคับให้หน่วยงานทางปกครอง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดได้

นอกจากนั้น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายยังสามารถฟ้องคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ

หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเกิดความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว สรุปเป็นหลักได้ว่า ผู้เสียหายย่อมมีสิทธินำเรื่องมาฟ้องต่อศาลได้ แต่ฟ้องศาลไหนย่อมขึ้นอยู่กับว่า หากเป็นกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรงก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำที่นอกเหนือหรือมิใช่กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เป็นกรณีพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจในทางปกครอง ผู้เสียหายต้องนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครอง

หวังว่าบทความนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านไม่มากนักน้อยในการนำเรื่องไปฟ้องให้ถูกศาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดี

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๖  
ฟ้องแทนลูก

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๔๘

สาระสำคัญ

หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของมารดาผู้มีสิทธิรับเงินบำเหน็จตกทอด มารดาของข้าราชการผู้ถูกไล่ออกจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง มิได้หมายความว่าเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งทางปกครองเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย อันเนื่องจากการออกคำสั่งดังกล่าวด้วย

## ฟ้องแทนลูก

เมื่อพูดถึงการขึ้นโรงขึ้นศาลแล้ว เชื่อว่าคงไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้นกับตัว แต่เมื่อมีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ หรือมีเหตุจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับคดี ไม่ว่าจะเป็นผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องก็ตาม สำหรับการเป็นผู้ฟ้องทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้น กฎหมายก็ได้กำหนดเงื่อนไขไว้แตกต่างกันว่า ในคดีแพ่งผู้เสียหายต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ส่วนคดีอาญาผู้เสียหายจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่ง แต่ในคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

การฟ้องว่าคำสั่งไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นคดีปกครองที่จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบนั้นเสีย และกรณีดังกล่าว ผู้ที่ได้รับคำสั่งไล่ออกจากราชการย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงที่มีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้ แต่หากผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับคำสั่ง แต่เป็นมารดาของผู้ได้รับคำสั่ง จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้หรือไม่ นั้น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๔๕/๒๕๔๘ ได้วินิจฉัยในเรื่องนี้ โดยมีข้อเท็จจริงว่า นาย ส. (ข้าราชการ) หายตัวไปโดยไม่รู้อย่างมีชีวิตอยู่หรือไม่ และต่อมาสำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไล่นาย ส. ออกจากราชการฐานละทิ้งหน้าที่ราชการคราวเดียวกันเกินกว่า ๑๕ วันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มารดานาย ส. (ผู้ฟ้องคดี) จึงยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ โดยอ้างเหตุว่าขณะนี้อยู่ระหว่างยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมขอให้มีการสั่งให้นาย ส. เป็นคนسابสูญ อันจะมีผลทำให้คำสั่งไล่นาย ส. ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีและทายาทอื่นมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนจากทางราชการ เช่น เงินบำเหน็จตกทอด เป็นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นมารดาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ส. และอยู่ในระหว่างดำเนินการร้องขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อขอให้ศาลสั่งให้นาย ส. เป็นคนسابสูญ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีมีหลักฐานหรือพิสูจน์ได้ว่านาย ส. ถึงแก่ความตายโดยความตายนั้นมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากได้ละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า ๑๕ วันโดยไม่มีเหตุอันสมควร คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ลงโทษไล่นาย ส. ออกจากราชการย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๙๔ หรือพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษไล่ออกจาก

ราชการ จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒  
วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
ปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ  
พุทธศักราช ๒๔๙๔ หรือพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญ  
ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ปัจจุบัน) กำหนดว่า กรณีข้าราชการ  
ตายระหว่างรับราชการและความตายนั้นมิได้เกิดขึ้นเนื่องจาก  
การประทุษร้ายอย่างร้ายแรงของข้าราชการผู้นั้น ให้จ่ายเงิน  
บำเหน็จตกทอดให้กับบุตร สามีหรือภริยา บิดามารดาหรือบิดา  
หรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ ฉะนั้น เมื่อในคดีนี้ศาลปกครองวินิจฉัยว่า  
มารดาของข้าราชการที่ถูกไล่ออกจากราชการมีสิทธิฟ้องคดีได้  
ย่อมแสดงว่าผู้เดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองคงมิได้  
มีความหมายเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่ง  
ทางปกครองเท่านั้น หากแต่เพียงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือน  
ต่อสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายอันเนื่องจากการออกคำสั่ง  
ดังกล่าว ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีปกครองได้เช่นกัน

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๗  
กาลเวลาที่ต้องจดจำ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๑/๒๕๔๘

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการเป็นศาสตราจารย์ แต่ได้รับการพิจารณาด้วยความล่าช้า จึงนำคดีมาฟ้องเรียกค่าเสียหาย แต่เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

## กาลเวลาที่ต้องจดจำ\*

ทำงานเหน็ดเหนื่อยกันมาตลอดทั้งสัปดาห์ ถึงวันหยุดทั้งที คงต้องให้ร่างกายได้พักผ่อนอย่างเต็มที่เสียบ้าง ยิ่งเป็นวันหยุด ในฤดูร้อน ๆ แบบนี้ หลาย ๆ ท่านคงไม่มีอะไรดีไปกว่าการได้พักผ่อนอยู่กับบ้าน อ่านนิยายดี ๆ สักเล่มตามแบบที่ตนชื่นชอบ ให้สบายใจเฉิบ และเข้า ๆ ในวันใหม่คงต้องเปิดสมองด้วยข่าวสารประจำวันสักหน่อย เพราะในช่วงนี้มีข่าวน่าติดตามกันมากไม่ว่าจะอ่านหนังสือพิมพ์ หรือดูโทรทัศน์ ข่ายยอดนิยมคงหนีไม่พ้นเรื่องขึ้นโรงขึ้นศาลฟ้องร้องกันไม่เว้นแต่ละวัน แน่หนอนว่า ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องหาความยุติธรรมให้แก่ตัวเอง และก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องอำนวยความสะดวกแก่ทุกฝ่าย

ปัจจุบันระบบศาลในประเทศไทยนั้นเป็นระบบศาลคู่ที่แต่ละศาลมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์แตกต่างกัน เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีควรที่จะได้ระมัดระวัง เพราะถ้าล่วงเลยเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ดังเช่น คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๒๑/๒๕๔๘

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการเป็นศาสตราจารย์ และคำขอนั้นได้ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุม

---

\* นางสาวภัทรพร นันทรังสี นิสิตฝึกงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



คณะกรรมการประจำคณะพลังงานและวัสดุ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ และผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้ฟ้องคดีโดยคณะกรรมการดังกล่าว ได้มีมติให้ปรับปรุงแก้ไขถึง ๒ ครั้ง จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และผู้ฟ้องคดีได้รับทราบเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๗

ดูเหมือนทุกอย่างจะจบลงอย่างสวยงามใช่ไหมคะ?... แต่สำหรับเรื่องนี้ กลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณากำหนดตำแหน่งทางวิชาการเป็นไปด้วยความลำช้า และควรที่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นวันที่ยื่นขอกำหนดตำแหน่ง ดังนั้น จึงฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากการเสียโอกาส อันเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณากำหนดตำแหน่งลำช้า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ลำช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีการบัญญัติถึงระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว จึงต้องพิจารณาวินิจฉัยที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุ

แห่งการฟ้องคดีในมูลละเลยล่าช้าตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๑ ดังกล่าว กล่าวคือ  
วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ต้องนับแต่วันที่  
พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอ  
กำหนดตำแหน่ง เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นขอกำหนดตำแหน่งเมื่อวันที่ ๕  
มิถุนายน ๒๕๔๑ จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๑ ปี  
นับแต่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอกำหนด  
ตำแหน่งและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง  
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์  
๒๕๔๗ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

นั่นคืออุทธรณ์สำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน  
เสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่  
ของรัฐ และประสงค์ที่จะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อแก้ไขเยียวยา  
ความเสียหายให้ แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา ด้วยเหตุที่ยื่น  
ฟ้องเกินกำหนดเวลานั้นเอง ผู้เขียนจึงอยากจะย้ำเตือนท่าน  
ทั้งหลายให้ตรวจสอบและระมัดระวังในเรื่องของระยะเวลา  
การฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดด้วย เพราะมีผลรุนแรงถึงขนาด  
ที่ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องกันเลยทีเดียว...อย่ามองข้ามกาลเวลา  
เพราะอาจหมายถึงการสูญเสียที่เรียกคืนไม่ได้นะคะ

## เรื่องที่ ๘ ไม่เดือดร้อน ... ไม่รับฟ้อง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๘/๒๕๔๘

### สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่วินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในการคัดค้าน ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

มติของคณะกรรมการเป็นแต่เพียงการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิหน้าที่ และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญของการฟ้องคดี

## ไม่เตือนร้อน ... ไม่รีบฟ้อง\*

“วันนี้ทำไมพอลกลับบ้านเร็วกว่าทุกวัน ไม่ออกตรวจพื้นที่หรือไงคะ...” ภรรยาเอ่ยถามสามีขณะที่เห็นสามีเดินเข้าบ้านในสภาพเหมือนคนหมดเรี่ยวแรง

“พอลไม่ได้เป็นตำรวจแล้ว...เพราะวันนี้นายเรียกไปพบแล้วก็บอกว่ามีคำสั่งไล่พอลออกจากราชการ...เราคงเตือนร้อนละสิคราวนี้” นายตำรวจหนุ่มพูดกับภรรยาพร้อมกับยื่นซองคำสั่งให้ เพื่อเป็นการยืนยันว่าเรื่องที่แจ้งให้ทราบนั้นเป็นความจริง...

แน่นอนที่สุดละว่า คงไม่มีข้าราชการท่านใดที่ปรารถนาจะได้รับคำสั่งในลักษณะดังกล่าว เพราะมันหมายถึงการสิ้นสุดชีวิตของการเป็นข้าราชการเลยทีเดียว แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ต้องเผชิญกับเหตุการณ์ย่อมต้องสู้ดิ้นรนจนถึงที่สุด เพื่อให้ตนเองกลับเข้าสู่ตำแหน่งเดิมให้ได้ด้วยกระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ เช่นเดียวกับนายตำรวจหนุ่มที่ไม่เคยยอมแพ้อะไรง่าย ๆ...

เรื่องเกิดขึ้นที่สถานีตำรวจแห่งหนึ่ง โดยผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยในความผิดฐานเป็นเจ้าของงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

---

\* นางสาวอรนุช สีประจิม นิสิตฝึกงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยทุจริต เพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ที่สมควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และต่อมาผู้บัญชาการตำรวจภูธรได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า คำสั่งไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้บัญชาการตำรวจภูธรยังไม่มีความเห็นเป็นที่ยุติในกรณีของผู้ฟ้องคดี เป็นผลให้มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่วินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน อีกทั้งไม่ได้รับความเป็นธรรมในการไต่สวนหรือชี้มูลความผิด เนื่องจากคณะอนุกรรมการไต่สวนผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีในการคัดค้านกรรมการและถึงแม้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจยังคงยืนยันตามคำสั่งเดิม

เมื่อไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาจากฝ่ายปกครอง นายตำรวจหนุ่มนักต่อสู้จึงยื่นฟ้องศาลปกครองเพื่อขอความเป็นธรรม โดยมีคำขอหลายข้อที่เตี๋ยว แต่หนึ่งในนั้นก็คือการขอให้ศาลปกครองเพิกถอนมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง... ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะเห็นวามติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นเพียงกระบวนการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองและ

เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโต้แย้งว่า มติของคณะกรรมการเป็นการกระทำการอย่างหนึ่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี อันทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ มติดังกล่าวเป็นเสมือนคำสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรนำไปปฏิบัติและมีคำสั่งตามมติโดยไม่อาจใช้ดุลพินิจได้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๘๘๘/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ฟ้องคดี เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการมีมติโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของกรรมการเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล มติของคณะกรรมการจึงเป็นเพียงกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง จึงยังไม่เป็น

คำสั่งทางปกครองที่จะกระทบสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ท่านทั้งหลายคงสงสัยล่ะว่า นายตำรวจท่านนี้หมดหนทาง ต่อสู้เพื่อให้ตนเองได้กลับเข้ารับราชการแล้วหรืออย่างไร? หากท่านพิจารณาให้ดีจะเห็นว่า ต้นเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย คือ คำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ก็สมควรที่จะฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้นเสีย และถ้าคำสั่งนั้นก่อให้เกิดความเสียหายด้วย ก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าเสียหายกับหน่วยงานทางปกครองที่ออกคำสั่งนั้นได้ และความจริงคดีนี้ผู้ฟ้องคดีก็ได้ฟ้องในประเด็นดังกล่าวด้วย... ศาลท่านไม่รับเฉพาะประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการฟ้องคดีปกครองนั่นเอง... ก็ยังไม่หมดหวังเสียทีเดี๋ยวพรอกระยะผู้หมวด...

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๙**  
**การแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์**

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๙

**สาระสำคัญ**

การแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปยังที่อยู่ตามภูมิลำเนาเดิม ซึ่งมีใช้ที่อยู่ที่ระบุไว้ในหนังสืออุทธรณ์ แต่ภายหลังหน่วยงานทางปกครองได้แจ้งคำสั่งทางปกครองอีกครั้งโดยส่งไปยังที่อยู่ที่ให้ไว้ ถือว่าถูกต้องและมีผลทำให้การยื่นฟ้องยังอยู่ภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

ก่อนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะแจ้งคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณี ควรจะตรวจสอบให้ละเอียดรอบคอบว่าคู่กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด และได้มีการแจ้งที่อยู่สำหรับการติดต่อในเรื่องนั้นไว้เป็นกรณีเฉพาะหรือไม่ หากมีการให้ที่อยู่ไว้เป็นกรณีเฉพาะแล้วก็ต้องติดต่อกับคู่กรณีตามที่อยู่ที่ให้ไว้ มิใช่ดำเนินการตามอำเภอใจ



## การแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์

ในสังคมปัจจุบัน คงไม่มีใครปฏิเสธว่าการติดต่อสื่อสารได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับการดำรงชีวิตของผู้คนมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนต่างก็ให้ความสำคัญต่อพัฒนาการของระบบสื่อสารและนำมาใช้ในกระบวนการทำงานขององค์กรทั้งสิ้น ฉะนั้น จึงต้องยอมรับกันโดยปริยายว่าการติดต่อสื่อสารเป็นองค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีวิต และการติดต่อสื่อสารที่ดีจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาลกับการดำเนินงานขององค์กรหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในทางตรงกันข้ามหากการติดต่อสื่อสารมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาด ย่อมนำมาซึ่งความสูญเสียไม่มากนักน้อย

การแจ้งคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และเป็นการติดต่อสื่อสารที่ส่งผลต่อการเกิดสิทธิหรือสันสิทธิของบุคคลที่เป็นคู่กรณี เช่น สิทธิในการอุทธรณ์หรือการฟ้องคดี เป็นต้น ฉะนั้น รัฐจึงได้กำหนดวิธีการในการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้ เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติว่าการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือสามารถกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่นำส่งเอง วิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ วิธีปิดประกาศ การประกาศทางหนังสือพิมพ์ หรือวิธีส่งทางโทรสาร ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะเลือกใช้วิธีการดังกล่าวได้

ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขประการหนึ่งว่า การแจ้งคำสั่งทางปกครองจะมีผลผูกพันทางกฎหมายกับคู่กรณีเมื่อได้รับแจ้ง และหากส่งหนังสือทางไปรษณีย์จะต้องส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น แต่ถ้าคู่กรณีได้ให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะสำหรับการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด ก็จะต้องแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวเท่านั้น ดังเช่นตัวอย่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗/๒๕๔๗

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่จะถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางพิเศษ ไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นได้กำหนดให้ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ อุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าวได้ระบุที่อยู่เพื่อใช้ในการติดต่อว่าบริษัท ตั้งน้ำ (๑๙๗๖) จำกัด เลขที่ ๔ ถนนพะเนียง แขวงวัดโสมนัส เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๐๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับแจ้งผลการพิจารณาไปยังที่อยู่เดิมที่ผู้ฟ้องคดีเคยพักอาศัย (บ้านที่ถูกเวนคืน) และได้ย้ายออกไปแล้วตามที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนและขนย้ายทรัพย์สินออกจากแนวเขตทางพิเศษ กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถึงแม้จะมีเพื่อนบ้านชื่อ นาย ม. เซ็นชื่อรับหนังสือไว้แทนผู้ฟ้องคดี ก็ไม่อาจถือว่าเป็นการแจ้งคำสั่งไปยังภูมิลำเนาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ผู้ผูกฟองคืดที่ ๑) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ผูกฟองคืดไปปรับเงินค่าทดแทนในส่วนที่เพิ่ม โดยส่งไปยังที่อยู่ที่ให้ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ และผู้ผูกฟองคืดได้รับหนังสือเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงถือว่าผู้ผูกคืดรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟองคืดตั้งแต่วันที่รับหนังสือดังกล่าว ฉะนั้น การที่ผู้ผูกคืดยื่นฟ้องศาลเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ผูกฟองคืดจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มอีก จึงอยู่ภายในระยะเวลาการฟองคืด

คดีนี้เป็นข้อเตือนใจที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ก่อนจะแจ้งคำสั่งใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่เป็นคู่กรณี ควรจะตรวจสอบให้ละเอียดรอบคอบว่าคู่กรณีมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด และได้มีการแจ้งที่อยู่สำหรับการติดต่อในเรื่องนั้นไว้เป็นกรณีเฉพาะหรือไม่ หากมีการให้ที่อยู่ไว้เป็นกรณีเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ก็ต้องติดต่อกับคู่กรณีตามที่อยู่ที่ให้ไว้ มิใช่ดำเนินการได้ตามอำเภอใจ เพราะการที่รัฐได้สร้างข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ใดๆ ขึ้นมาบังคับใช้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ถือปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน อันจะมีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะในที่สุดนั่นเอง

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๐

## ปิดโฆษณาบนหน้าต่างรถไฟ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๔๙

## สาระสำคัญ

การอนุญาตให้มีการปิดป้ายโฆษณาบนหน้าต่างรถไฟ ถือเป็นการใช้หน้าต่างผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างรถไฟโดยสาร ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยละเลยไม่จัดทำบริการสาธารณะ ทำให้ผู้โดยสารไม่ได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางตามสมควร เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เขตอำนาจของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากจะต้องคำนึงถึงบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ยังต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

## ปิดโฆษณาบนหน้าต่างรถไฟ

ปัจจุบันไม่ว่าจะเดินทางไปไหน ๆ บนท้องถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานครเมืองอันศิวิไลซ์ของเรา หรือแม้กระทั่งในเส้นทางสัญจรระหว่างจังหวัดก็ตาม สิ่งที่เรา ๆ ท่าน ๆ ได้พบเห็นอยู่ทุกเมื่อเชื่อก็คือแผ่นป้ายโฆษณาที่บรรจรูปร่างและข้อความเชิญชวนให้ใช้บริการสินค้าในหลากหลายรูปแบบ ทั้งขนาดเล็กขนาดใหญ่ อันเป็นวิธีการนำเสนอขายสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการ เพื่อให้ธุรกิจสามารถแข่งขันกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้นั่นเอง และแน่นอนที่สุด การสื่อสารในลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและการได้รับรู้ข่าวสารของประชาสังคมด้วยความรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการกระทำนั้น อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนหรือเสียหายของประชาชนผู้สัญจรไปมา จนกระทั่งเกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความขึ้น

ดังเช่นในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๐/๒๕๔๙ ซึ่งมีข้อเท็จจริงตามคำฟ้องว่า รถไฟขบวนพิเศษสายกรุงเทพ-เชียงใหม่ ได้มีการนำแผ่นป้ายโฆษณาสินค้าและบริการ ปิดที่กระจกหน้าต่าง ตู้อัตโนมัติโดยสารของขบวนรถไฟ ทำให้ผู้เดินทางไปกับขบวนรถไฟ (ซึ่งถือเป็นผู้บริโภค) ไม่อาจมองผ่านกระจกออกไปชมทิวทัศน์ เพื่อพักสายตาข้างนอกรถได้ ซึ่งเป็นการทรมานทั้งร่างกายและจิตใจ นอกจากนั้นยังทำให้เกิดอาการคลื่นไส้ หากต้องใช้ระยะเวลา

ในการเดินทางติดต่อกันนานหลายชั่วโมง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทย ลอกแผ่นป้ายโฆษณาออกจากกระจกหน้าต่างของรถไฟทุกขบวน

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า กรณีเป็นการดำเนินธุรกิจอย่างหนึ่งภายในขอบวัตถุประสงค์ของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติที่จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาหรือพิพากษาของศาลปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยมีอำนาจหน้าที่จัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการรถไฟเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน และดำเนินธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งของรถไฟ และธุรกิจอื่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่การรถไฟ รวมถึงการจัดระเบียบเกี่ยวกับความปลอดภัย การใช้รถไฟบริการและความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการรถไฟ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้มีการปิดป้ายโฆษณาสินค้าและบริการที่กระจกหน้าต่างรถโดยสารของขบวนรถไฟซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ จึงเป็นการใช้หน้าต่างรถโดยสาร

ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีหน้าต่างรถโดยสาร เป็นเหตุให้ผู้โดยสารรถไฟไม่อาจมองเห็นทิวทัศน์สองข้างทางรถไฟได้ชัดเจน และหากมองผ่านกระจกที่มีป้ายโฆษณาปิดทับ จะมีอาการคลื่นไส้ ซึ่งเป็นการกล่าวหาว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่จัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้โดยสาร ได้รับความสะดวกสบายในการเดินทางตามสมควร จึงเป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งให้ศาลปกครอง ชันต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

คดีนี้ นับเป็นตัวอย่างที่ดีเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งการที่ศาลจะมีคำสั่ง รับหรือไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณา ๒ ประการ คือ

(๑) หน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และ

(๒) มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ ซึ่งนอกจากจะคำนึงถึงบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

ฉะนั้น ในการเสนอคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องกล่าวอ้างในคำฟ้องให้เห็นได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะของการกระทำอันเป็นเหตุให้ฟ้องคดีอย่างไร มีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำนั้นอย่างไร เพื่อที่ศาลจะได้พิจารณาว่าลักษณะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครองหรือไม่ ซึ่งหากเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจแล้ว ก็จะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

\*\*\*\*\*



**เรื่องที่ ๑๑****ข้อมูลส่วนบุคคลผิด ๆ ... ควรแก้ไขไว ๆ****คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๖/๒๕๔๙****สาระสำคัญ**

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติตรวจสอบและขอลบข้อมูลประวัติบุคคลของตนเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการตรวจสอบในวันเดียวกัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิด

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

ประชาชนมีสิทธิขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตนและมีสิทธิขอให้หน่วยงานทางปกครองที่ครอบครองแก้ไขหรือลบข้อมูลที่ไม่ถูกต้องได้ และหากเกิดความเสียหายการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

## ข้อมูลส่วนบุคคลผิด ๆ ... ควรแก้ไขไว้ ๆ

ท่านทั้งหลายเคยสงสัยหรือกังวลใจบ้างหรือไม่ว่า ข้อมูลส่วนบุคคลของท่านถูกเก็บรวบรวมไว้ ณ ที่ใดบ้าง และการเก็บข้อมูลเหล่านั้นถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่ เพราะในแต่ละวันของการดำรงชีวิต เราไม่อาจปฏิเสธการติดต่อสัมพันธ์กับผู้คนในสังคมได้ และบางครั้งถึงกับจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลให้บุคคลอื่นได้รู้ทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนา จนในที่สุดอาจมีการนำข้อมูลไปใช้ในทางที่ผิดหรือนำข้อมูลที่ไม่ถูกต้องไปใช้ จนทำให้เกิดความเสียหายกับผู้เป็นเจ้าของข้อมูลหรือญาติพี่น้อง จนยากที่จะแก้ไข ดังตัวอย่างอุทาหรณ์ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๖/๒๕๔๙ ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า

ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านการคัดเลือกเข้าเป็นทหารชั้นประทวน กรมสรรพาวุธทหารบก จึงได้ไปรายงานตัวและทำประวัติบุคคล และตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี ต่อมากรมสรรพาวุธทหารบกแจ้งว่าไม่สามารถบรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการทหารได้ เนื่องจากพบชื่อและชื่อสกุลของผู้ฟ้องคดีในฐานข้อมูลประวัติการถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญาของกองทะเบียนประวัติอาชญากรในข้อหาปล้นทรัพย์ โดยมีคำพิพากษาให้ส่งตัวไปฝึกอบรมที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้มีหนังสือรับรองว่าการฝึกอบรมในสถานพินิจไม่ถือเป็นโทษทางอาญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ

ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตรวจสอบประวัติบุคคลและลบบประวัติของผู้ฟ้องคดี ออกจากทะเบียนประวัติอาชญากร แต่ได้รับแจ้งว่าแม้การฝึก และอบรมในสถานพินิจจะไม่ใช้โทษทางอาญา ก็มีเงื่อนไข การนำข้อมูลออกจากระบบตามที่กำหนดในประมวลระเบียบ การตำรวจ ลักษณะที่ ๓๒ บทที่ ๔ ข้อ ๑.๓ ซึ่งในชั้นนี้ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้สั่งให้สำนักงานตำรวจชาติลบบข้อมูล แต่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องเพราะผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ ดำเนินการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารวินิจฉัย ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ลบบข้อมูลประวัติ ของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนประวัติอาชญากร

แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเก็บข้อมูลประวัติของผู้ฟ้องคดีไว้ ในทะเบียนประวัติอาชญากร เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ตนได้รับความเสียหายไม่สามารถ บรรจุเข้ารับราชการทหารได้ และเสียสิทธิประโยชน์ที่จะพึงได้รับ จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตรวจสอบประวัติบุคคลของตนเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการตรวจสอบในวันเดียวกัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการกระทำละเมิดเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร มีคำวินิจฉัย คือวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ไม่อาจรับฟังได้ เพราะผู้ฟ้องคดีเคยฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลบข้อมูลประวัติมาแล้ว ซึ่งศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เพราะผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเกิดจากการกระทำละเมิดแล้ว จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

### **คดีนี้มีข้อแนะนำสำหรับประชาชน ๒ ประการ**

(๑) ประชาชนมีสิทธิที่จะขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐและมีสิทธิที่จะขอแก้ไขหรือลบข้อมูลส่วนบุคคลของตนที่ไม่ถูกต้องและหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามคำขอ จะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใน

สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้  
หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้ถูกต้อง

(๒) การฟ้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายในคดี  
ละเมิด จะต้องฟ้องภายในระยะเวลา ๑ ปีนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุ  
แห่งการฟ้องคดี ดังเช่นคดีนี้ถือว่ารู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่  
วันที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐที่ปฏิเสธการลบข้อมูลแล้ว

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลถือเป็นแดนกรรมสิทธิ์ของ  
แต่ละบุคคลที่ผู้ใดไม่อาจจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งปัจจุบันกฎหมาย  
ได้คุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครอง  
หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
โดยการห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอม  
จากเจ้าของข้อมูล และผู้เป็นเจ้าของข้อมูลถือเป็นผู้ทรงสิทธิ  
ที่จะขอตรวจดูและขอแก้ไขหรือลบข้อมูลที่ไม่ถูกต้องนั้นได้  
ฉะนั้น หากบุคคลใดมีข้อสงสัยหรือไม่มั่นใจในการเก็บรวบรวม  
ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตน ก็ควรที่จะรีบดำเนินการตาม  
สิทธินั้น เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
นำข้อมูลที่ไม่ถูกต้องไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ  
ของท่านจนยากที่จะเยียวยาแก้ไขได้ดังเช่นคดีนี้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๒ หน้าที่พิจารณาอุทธรณ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๒/๒๕๕๐

### สาระสำคัญ

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่ง ผู้ทำคำสั่ง จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากไม่แล้วเสร็จจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ การมีหนังสือแจ้ง ให้คู่กรณีฟ้องศาลได้โดยยังไม่พิจารณาทบทวนคำขอ ถือว่า อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่อาจถือได้ว่าเป็น หนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การอุทธรณ์คำสั่งเป็นสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการ พิจารณาทางปกครอง และผู้ทำคำสั่งมีหน้าที่ต้องพิจารณา ทบทวนคำสั่งตามคำขอ ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือ ความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

## หน้าที่พิจารณาอุทธรณ์

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นมาตรการสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท และยังเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวน ตรวจสอบ และแก้ไขข้อผิดพลาดของตน เพื่อให้การบริหารงานของรัฐ เกิดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การอุทธรณ์ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ต่อศาลปกครองที่กฎหมายบังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้น เสียก่อน มิฉะนั้นศาลปกครองมีอำนาจไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์แล้ว แต่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีไปใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง ได้เลย เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาคำอุทธรณ์อาจไม่ทัน ตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะต้องรอผลการตรวจสอบ ของกระทรวงการคลังก่อน ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้ พิจารณาหรือไม่ มีตัวอย่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๘๒/๒๕๕๐ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดี จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของ

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙  
แจ้งว่า จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ตามผลการตรวจสอบของ  
กระทรวงการคลัง ซึ่งอาจจะเกินสามสิบวัน จึงให้ไปยื่นฟ้องคดี  
ต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง  
ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้  
ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง  
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
เมื่อปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ได้รับ  
หนังสืออุทธรณ์วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ จึงต้องพิจารณาคำอุทธรณ์  
ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยกับ  
คำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนจะต้องรายงานความเห็นไปยัง  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณา  
อุทธรณ์ ซึ่งจะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน  
สามสิบวัน หากไม่แล้วเสร็จจะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี  
ทราบก่อนครบกำหนด ซึ่งจะทำให้ระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์  
ขยายออกไปอีกสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด ทั้งนี้  
ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่สำนักงานปลัด  
กระทรวงสาธารณสุขมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดี ไม่อาจถือได้ว่าเป็น  
หนังสือแจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ เพราะยังไม่ได้วินิจฉัย



คำอุทธรณ์ว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์อย่างไร แต่เป็นเพียงหนังสือแจ้งขั้นตอนในการพิจารณาอุทธรณ์ของ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขยังไม่ได้วินิจฉัยคำอุทธรณ์ จึงถือว่า คำอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของฝ่ายปกครอง ซึ่งเมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับ คำอุทธรณ์คือวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๙ จึงครบระยะเวลา ในการพิจารณาอุทธรณ์เก้าสิบวันในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๙ แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบผลการพิจารณาแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ จึงอยู่ภายใน กำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่ วันที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้รับหนังสืออุทธรณ์ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิพากษาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คดีนี้ศาลได้วางหลักเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ว่า การอุทธรณ์คำสั่งเป็นสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีที่สามารถ ขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ และผู้ทำ คำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ตามคำขอ นั้น ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม ของการทำคำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมาย กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งมีหนังสือแจ้ง ให้คู่กรณีใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยยังมีได้พิจารณาทบทวน คำสั่งตามคำขอ ในทางกฎหมายยังคงถือว่าอยู่ระหว่างขั้นตอน

การพิจารณาอุทธรณ์ที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาทบทวนให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กฎหมายกำหนด และคู่กรณีสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วเท่านั้น

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๑๓  
สิทธิที่จะถูกรับฟัง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕/๒๕๔๖ และ อ. ๔/๒๕๔๗

สาระสำคัญ

แม้คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ๙ ไว้ก็ตาม การดำเนินการเพื่อออกคำสั่งจะต้องให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานด้วย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามที่กฎหมายเฉพาะหรือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ และถ้ามิได้ให้โอกาสแก่คู่กรณี จะทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นเสียไป และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่

## สิทธิที่จะถูกรับฟัง

เป็นที่ทราบกันดีในแวดวงราชการหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองทั้งหลายว่า ในการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น นอกจากต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจกระทำการใด ๆ ในทางปกครองแล้ว ยังต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองอีกด้วย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งหากกฎหมายเฉพาะฉบับใดมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็จะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายนี้

**สิทธิที่จะถูกรับฟัง (Right to be heard)** ฟังดูแล้วรู้สึกแปลก ๆ กับถ้อยคำเหมือนกับว่าเขียนไม่เต็มประโยค หรือไม่ก็ผิดหลักไวยากรณ์อะไรทำนองนั้น แต่จะอย่างไรก็ตามถ้อยคำนี้ก็มีความหมายมากพอที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหลายต่อหลายคนขวัญผวาเลยล่ะ เพราะว่าสิทธิที่จะถูกรับฟังนี้

เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเขา ซึ่งถ้ามองในด้านของเจ้าหน้าที่ ถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ แต่ถ้ามองในด้านคู่กรณี ถือว่ากฎหมายได้บัญญัติรับรองสิทธิที่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังเขาก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับกับเขา

ท่านผู้อ่านก็คงจะเริ่มตั้งข้อสงสัยในใจว่า “สิทธิที่จะถูกรับฟัง” ที่ว่านี้หมายถึงสิทธิอะไร สิทธิที่จะถูกรับฟังประกอบด้วยสิทธิย่อย ๆ อีก ๔ อย่าง คือ หนึ่ง สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง สอง สิทธิที่จะได้รับโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนซึ่งเมื่อแจ้งข้อเท็จจริงให้ทราบแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะต้องให้โอกาสดังกล่าวแก่เขาในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาด้วย สาม สิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน และ สี่ สิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทนในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้รับรองสิทธิของคู่กรณีไว้อีกหลายประการ เช่น สิทธิคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำและแจ้งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว สิทธิที่จะได้รับ

ทราบเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งการ สิทธิที่จะได้รับแจ้งวิธีการ  
อุทธรณ์โต้แย้ง เป็นต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิที่จะถูกรับฟัง  
ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔/๒๕๔๗ ว่า แม้การดำเนินการทางวินัย  
อย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการ  
ได้ตามที่เห็นสมควรก็ตาม แต่การดำเนินการเพื่อการพิจารณา  
มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี เป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่ง  
ทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่  
ของบุคคล ซึ่งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกัน  
ความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่า  
หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับมาตรา ๒๙  
วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
ดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง  
หรือความเห็นของคู่กรณีหรือพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ  
ที่คู่กรณีกล่าวอ้าง และต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวได้รับทราบ  
ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน  
ดังนั้น เมื่อการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง  
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕  
ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๒๙  
วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งไว้ การดำเนินการ  
ทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวด้วย

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากบันทึกของผู้ฟ้องคดีถึงผู้บังคับบัญชาและจากปากคำพยานว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่ามี การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีผู้ร้องเรียน ผู้ฟ้องคดี และผู้บังคับบัญชาได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาพูดคุยชี้แจง โดยผู้ฟ้องคดียอมรับที่จะตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ และปรับปรุงตัวให้เหมาะสม ผู้ฟ้องคดีก็ได้ต่อสู้ว่าลายมือชื่อที่ปรากฏในบันทึกไม่ใช่ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ปฏิเสธ ความมีอยู่จริงและความถูกต้องของบันทึกดังกล่าว ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สืบสวนข้อเท็จจริงและทราบข้อเท็จจริงในเรื่องที่ถูกลงกล่าวหา ร้องเรียนอย่างเพียงพอ และผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

ตัวอย่างคำพิพากษาข้างต้น เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติ ต่อสิทธิที่จะถูกรับฟังของผู้ฟ้องคดีถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ลองมาดูตัวอย่างคำพิพากษาในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ถือปฏิบัติ ต่อสิทธิดังกล่าวว่าผลจะเป็นอย่างไร

คดีนี้เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลให้การปฏิบัติงาน เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการด้วยความเรียบร้อย

โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ทางราชการ เนื่องจากมิได้ดำเนินการหรือมอบหมายให้ผู้ใดยื่นคำขอรับชำระหนี้เพิ่มเติมในคดีล้มละลายภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่ยื่นขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๕/๒๕๔๖ ว่า กรณีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของผู้ได้รับคำสั่งเจ้าหน้าที่ต้องให้ผู้ได้รับคำสั่งนั้น มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน กรณีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้อง



ตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

จากคำพิพากษาดังกล่าว คงจะทำให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้อำนวยการทางปกครองตระหนักถึงความสำคัญของ “สิทธิที่จะถูกรับฟัง” ของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้เป็นอย่างดี เพราะหากหลงลืมหรือเพิกเฉยต่อสิทธิดังกล่าวจนกระทั่งออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับกับเขา คำสั่งนั้นก็ไม่มีความหมายใด ฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่ **ต้องเหนื่อยอีกรอบละ !**

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๑๔  
เหตุจากข้อสอบรั่ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗/๒๕๔๗

สาระสำคัญ

ทุจริตในการสอบคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรผู้กำกับ ต่อมา มีประกาศให้ผู้สอบไม่ผ่านทุกคนเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับได้ ศาลไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องเพราะเป็นการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การขอถอนฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ได้หมายความว่า ศาลจะอนุญาตเสมอ ศาลจะอนุญาตหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับว่าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันหรือไม่ เพราะถ้าการถอนฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลก็จะไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง

## เหตุจากข้อสอบรั่ว

ผู้ที่รับราชการล้วนต้องการความก้าวหน้าและเจริญรุ่งเรืองในตำแหน่งหน้าที่การงาน ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการสอบคัดเลือกหรือคัดเลือกบุคคลเพื่อให้ได้รับการเลื่อนระดับหรือการให้บำเหน็จความชอบใด ๆ จึงต้องปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ รวมทั้งยึดถือกฎหมายและระเบียบเป็นแนวทางในการทำงาน เพื่อให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน มิฉะนั้นอาจเป็นคดีมาสู่ศาลปกครอง ดังตัวอย่างในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗/๒๕๔๗ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า

ผู้ฟ้องคดีเป็นรองผู้กำกับการได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ ๓๘ ถึงรุ่นที่ ๔๐ ก่อนวันสอบปรากฏว่าข้อสอบรั่วเพราะมีผู้เข้าสอบบางคนรู้ข้อสอบก่อนเข้าสอบ หลังจากประกาศผลสอบแล้ว ผู้สอบไม่ผ่านคนหนึ่งได้ยื่นร้องทุกข์ไปยังประธานกรรมการการสอบและผู้บังคับบัญชาที่กำกับดูแลหน่วยงานที่จัดการสอบนี้ เป็นผลให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและพบว่ามีการทุจริตในการสอบจริง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้ยกเลิกประกาศผลการสอบเพื่อดำเนินการสอบใหม่แต่อย่างใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) กลับประกาศให้รองผู้กำกับที่สอบไม่ผ่านทุกคน

รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ  
ในรุ่นต่อไป

ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอถอนฟ้อง แต่ศาลไม่อนุญาตให้ถอน  
คำฟ้อง โดยเห็นว่าการให้ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งผู้ที่ไม่ผ่านการสอบ  
คัดเลือกทุกคนเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรผู้กำกับการได้นั้น  
เป็นการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม เพราะไม่เป็นไปตามหลักการ  
ในการคัดเลือกผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการด้วยวิธีการ  
สอบที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้แต่แรก

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณา  
พิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนด  
คำบังคับให้ผู้ฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ปรากฏว่ามีผู้สอบไม่ผ่าน  
ซึ่งไม่ใช่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือร้องทุกข์แล้ว จึงไม่จำเป็นที่ผู้ฟ้องคดี  
ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องเดียวกันจะต้องยื่น  
เรื่องร้องทุกข์ซ้ำอีก ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไข  
ความเดือดร้อนตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดี  
ไม่ได้สั่งการให้ผู้ร้องทุกข์ทราบผลการพิจารณาในเวลาอันสมควร  
ประกอบกับเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมาย  
กำหนดแล้ว ศาลจึงรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ  
พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)  
มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข  
การคัดเลือกและการสอบแข่งขัน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าการสอบ  
คัดเลือกรองผู้กำกับการเพื่อเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ

รุ่นที่ ๓๘ ถึงรุ่นที่ ๔๐ มีการทุจริตเกิดขึ้น แต่ ก.ตร. ยังไม่ได้กำหนดวิธีดำเนินการไว้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่จะต้องเสนอ ก.ตร. ให้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะดำเนินการอย่างไร ในกรณีเกิดการทุจริตในการคัดเลือกขึ้นหรือนำหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดไว้มาใช้โดยอนุโลม วิธีดำเนินการในกรณีนี้จึงเป็นอำนาจตามกฎหมายของ ก.ตร. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจดำเนินการได้เอง การที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติใช้ดุลพินิจรับรองความถูกต้องของการสอบคัดเลือกที่มีการทุจริต รวมทั้งให้รองผู้กำกับการทุกคนที่เข้าสอบคัดเลือกได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีเหตุผล เพราะเป็นการสั่งการที่ขัดกับนโยบายการคัดเลือกโดยวิธีการสอบรองผู้กำกับการ ซึ่งต้องการให้เฉพาะผู้ที่สอบผ่านได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ แม้ว่าการที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจัดให้มีการฝึกอบรมหลักสูตรผู้กำกับการเพิ่มขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือกทุกคนเข้ารับการฝึกอบรมจะเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ที่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่ประกาศผลการสอบคัดเลือกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายยังคงมีอยู่ ศาลปกครองจึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกรองผู้กำกับการเพื่อเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ รุ่นที่ ๓๘ ถึงรุ่นที่ ๔๐

คดีนี้มีข้อสังเกต ๒ ประการ คือ ประการแรก ในการขอถอนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ได้หมายความว่าศาลจะอนุญาตให้ถอนฟ้องได้เสมอ ศาลจะต้องพิจารณาด้วยว่าเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสมหรือไม่ หากมีลักษณะดังกล่าวศาลก็จะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องได้เช่นในคดีนี้ แต่หากไม่มีลักษณะเช่นว่านั้น ศาลจึงจะอนุญาตให้ถอนฟ้องได้

ประการที่สอง แม้ผู้ฟ้องคดีจะคิดว่าตัวเองได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการแล้วก็ตาม แต่ประเด็นที่ศาลวินิจฉัยนั้น เป็นเรื่องของหลักปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หรือภาษีอากรหรือการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อดำเนินการไม่ถูกต้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังนั้น ศาลจึงยังคงต้องสั่งเพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกกรองผู้กำกับการเพื่อเข้ารับการอบรมหลักสูตรผู้กำกับการ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ติดใจอยู่ที่ตาม

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๕****สถานะทางกฎหมายของการจดทะเบียนสมรสซ้อน****คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๔/๒๕๔๘****สาระสำคัญ**

สิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดของคู่สมรสที่จดทะเบียนสมรสซ้อน

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

การจดทะเบียนสมรสซ้อนก่อนวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๓ จะเป็นโมฆะเมื่อศาลมีคำพิพากษา หากศาลยังไม่มีคำพิพากษา คู่สมรสที่สุจริตจะอยู่ในฐานะทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดก แต่ถ้าจดทะเบียนสมรสซ้อนหลังจากนั้น ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งสามารถกล่าวอ้างขึ้นเองหรือจะร้องขอให้ศาลพิพากษาก็ได้ และตราบได้ที่ยังมิได้มีการกล่าวอ้างหรือศาลยังมิได้มีคำพิพากษา แม้คู่สมรสจะสุจริตก็จะมีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมแต่อย่างใด

## สถานะทางกฎหมายของการจดทะเบียนสมรสซ้อน

หากย้อนกลับไปดูกฎหมายว่าด้วยเรื่องครอบครัว เริ่มตั้งแต่กฎหมายลักษณะผัวเมีย จะอนุญาตให้ชายมีภริยาได้หลายคนและภริยาจะมีฐานะลดหลั่นกันเป็นลำดับ แต่เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ (ทั้งฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๗ หรือตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๓) ชายหญิงต้องจดทะเบียนสมรสโดยชายและหญิงจะทำการสมรสในขณะที่ตนมีคู่สมรสอยู่ไม่ได้ การฝ่าฝืนจะทำให้การสมรสนั้นตกเป็นโมฆะ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายจะห้ามจดทะเบียนสมรสซ้อน และให้การจดทะเบียนสมรสซ้อนเป็นโมฆะก็ตาม ในทางปฏิบัติ “การจดทะเบียนสมรสซ้อน” ก็นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีให้เห็นเป็นข่าวในสื่อต่างๆ และนำมาซึ่งข้อพิพาทขึ้นโรงขึ้นศาล เพื่อคุ้มครองหรือเรียกร้องสิทธิที่ฝ่ายตนควรมีควรได้เสมอๆ ดังเช่นกรณีการเรียกร้องสิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ตามคำพาดพิงศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๔/๒๕๔๘ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ม. ผู้ตายได้จดทะเบียนสมรสกับผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ในขณะที่มีภรรยาที่จดทะเบียนสมรสอยู่แล้วสองคน คือ นาง ส. และนาง ว. แต่ต่อมานาง ส. ถึงแก่ความตายและนาง ว. จดทะเบียนหย่าก่อนที่นาย ม. จะถึงแก่ความตาย และเมื่อนาย ม. ถึงแก่ความตาย



ระหว่างรับบำนาญปกติ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นขอรับบำเหน็จตกทอดในฐานะภริยาที่จดทะเบียนสมรส แต่ผู้มีส่วนได้เสียร้องคัดค้านและผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้ากรมสารบรรณทหารบกและอธิบดีกรมบัญชีกลาง) ก็ได้วินิจฉัยโดยยกเอาเหตุว่าการจดทะเบียนสมรสซ้อนระหว่างผู้ตายและผู้ฟ้องคดีเป็นโมฆะขึ้นตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีมิให้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสมรสระหว่างนาย ม. และผู้ฟ้องคดี ตกเป็นโมฆะเพราะเป็นการจดทะเบียนสมรสในขณะที่ นาย ม. มีคู่สมรสอยู่แล้ว แต่เนื่องจากการสมรสระหว่างนาย ม. กับผู้ฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๓ จึงต้องมีคำพิพากษาของศาลแสดงว่าการสมรสเป็นโมฆะ แต่เมื่อไม่มีผู้มีส่วนได้เสียคนใดร้องขอต่อศาลให้มีคำพิพากษาดังกล่าว จึงต้องถือว่าการสมรสระหว่างนาย ม. และผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ตลอดไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่ได้มาเพราะการสมรสและอยู่ในฐานะทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดก ดังนั้น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ กำหนดให้สามีหรือภริยาได้รับบำเหน็จตกทอดหนึ่งส่วนและผู้ฟ้องคดีเป็นทายาทในฐานะภริยาเพียงคนเดียว และแม้ว่าผู้มีส่วนได้เสียจะไปร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้การสมรสดังกล่าวเป็นโมฆะ ก็เป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ตายถึงแก่ความตายและผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้ตายแล้ว คำพิพากษาของศาลมีผลนับแต่วันที่ศาลพิพากษา แต่ไม่มีผลย้อนหลังไปลบล้างสิทธิ

ของคู่สมรสที่สุจริตที่มีอยู่ก่อนพิพาทฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ปฏิเสธการจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น หากจดทะเบียนสมรสก่อนวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๓ (วันใช้บังคับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๓๓) จะเป็นโมฆะเมื่อศาลมีคำพิพากษา ซึ่งหากศาลยังไม่มีคำพิพากษา คู่สมรสที่สุจริตจะอยู่ในฐานะทายาทโดยธรรมที่มีสิทธิรับมรดก แต่ถ้าจดทะเบียนสมรสก่อนหลังจากนั้น ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่ง สามารถกล่าวอ้างขึ้นเองหรือจะร้องขอให้ศาลพิพากษาก็ได้ และตราบใดที่ยังมิได้มีการกล่าวอ้างหรือศาลยังมิได้มีคำพิพากษา แม้คู่สมรสจะสุจริต ก็จะไม่สิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมแต่อย่างใด

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๖****ความพยายาม (ทุจริตการสอบ) อยู่ที่ไหน  
ความสำเร็จ (โทษ) อยู่ที่นั่น**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๙/๒๕๔๘**

**สาระสำคัญ**

การวินิจฉัยกรณีที่นักศึกษามหาวิทยาลัยจดข้อความเกี่ยวกับวิชาที่สอบ แล้วนำเข้าไปในห้องสอบ โดยยังมีได้อยู่ในสภาพเตรียมพร้อมที่จะใช้ในการทุจริตการสอบนั้นถือเป็นความผิดสำเร็จแล้ว

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

การนำเอกสารเข้าไปในห้องสอบโดยหวังจะใช้ประโยชน์ แม้ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม เป็นการสอดแสดงเจตนาที่ไม่สุจริตและเข้าขั้นพยายามกระทำการทุจริตแล้ว เพราะการกระทำผิดนี้ไม่อาจนำหลักกฎหมายอาญามาใช้บังคับได้กับความผิดทางวินัย เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้และการลงโทษที่แตกต่างกัน

ความพยายาม (ทุจริตการสอบ) อยู่ที่ไหน  
ความสำเร็จ (โทษ) อยู่ที่นั่น\*

โอเน็ต - เอเน็ต นับเป็นข่าวใหญ่ที่บรรดาผู้ปกครอง ทั้งหลายต่างเฝ้าติดตามและคอยลุ้นตลอดเวลา เพื่อให้บุตรหลาน ของตนผ่านพ้นช่วงเวลาอันวิกฤตไปได้ด้วยดี ... เพราะนั่นหมายถึง อนาคตของบุตรหลานที่จะก้าวเข้าสู่การศึกษาในชั้นที่สูงขึ้นอีก เช่นเดียวกับการสอบไล่ทั่ว ๆ ไปที่มีความสำคัญ ทั้งต่อผู้เข้าสอบ และสถาบันการศึกษาที่ต้องรักษามาตรฐานที่ดีไว้ ซึ่งนักเรียน นักศึกษาก็จะต้องใช้ความพยายามที่จะฝ่าด่านการสอบให้ได้ บางคนก็มั่นอกมั่นใจในความรู้ความสามารถของตนว่าเหนือกว่า ใครในพื้นที่ปฐพี และพร้อมที่จะจรดปลายปากกาลงบนกระดาษ คำตอบได้ทุกเมื่อ ในทางตรงกันข้าม บางคนพยายามเสาะแสวงหา กลเม็ดหรือวิธีการต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ตนเองผ่านพ้นไม่ว่าจะด้วย วิธีการใดก็ตาม แม้กระทั่ง การ “ทุจริต” ก็ยอมทำ โดยไม่เกรงกลัว อำนาจของกฎหมาย

---

\* นางสาวสุจิตา พูนมากสถิติย์ นิสิตฝึกงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตั้งเช่นกลุ่มนักศึกษาในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ได้จัดข้อความเกี่ยวกับวิชาที่สอบที่เครื่องคำนวณด้านใน แล้วนำเข้าไปในห้องสอบ เมื่อสอบถามต่างก็ยอมรับว่าได้กระทำตามที่กล่าวหาจริง... แต่ก็อ้างว่าไม่มีเจตนาทุจริต... เหตุที่ทำไปก็เพียงจดไว้ทบทวน ไม่ได้ตั้งใจนำเข้าไปห้อง และขณะตรวจพบ ฝาเครื่องคำนวณยังอยู่ในกระเป่าสะพายที่ปิดมิด ไม่ได้อยู่ในสภาพที่เตรียมพร้อมที่จะนำมาใช้ในการทุจริตการสอบ จึงยังไม่เข้าขั้นพยายามกระทำทุจริตในการสอบไล่ที่จะต้องถูกลงโทษตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย... ว่าเข้าไปนั่น! แต่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต่างเห็นพ้องกันว่า ข้ออ้างฟังไม่ขึ้น อย่างนี้ถือว่าเป็นความผิดสำเร็จแล้ว ควรสั่งลงโทษพักการศึกษามีกำหนดหนึ่งปี...

นักศึกษากลุ่มดังกล่าวยังคงเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งลงโทษ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ศาลปกครองชั้นต้นท่านว่าการนำเอกสารที่มีข้อความเกี่ยวข้องกับวิชาที่สอบเข้าไปในห้องสอบโดยมีเจตนาจะใช้ประโยชน์ในการตอบข้อสอบ หาใช่เป็นเพียงการเตรียมทุจริตในการสอบไม่ แต่เป็นการลงมือกระทำทุจริตในการสอบ ซึ่งอาจเป็นความผิดสำเร็จหรือความผิดฐานพยายามต่อไป และการลงโทษเป็นไปภายในกรอบของโทษตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยแล้ว เช่นเดียวกับศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีคำพิพากษาที่ อ. ๑๓๗/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า การนำเอกสารเข้าไปในห้องสอบโดยหวังที่จะใช้ประโยชน์ แม้ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์

จากข้อความที่นำเข้าไป เพราะยังไม่สามารถใช้ได้ก็ตาม การกระทำดังกล่าวก็หวังที่จะได้ใช้ประโยชน์ มิใช่การกระทำโดยพลั้งเผลอ จึงสื่อแสดงเจตนาที่ไม่สุจริตและเข้าขั้นการพยายามกระทำการทุจริตแล้ว การพิจารณาการทำความผิดของผู้ฟ้องคดี ไม่อาจนำหลักกฎหมายอาญามาใช้บังคับได้กับการกระทำผิดทางวินัย เพราะมีวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้และการลงโทษที่แตกต่างกัน ข้อบัญญัติในเรื่องวินัยเป็นมาตรการทางปกครองในการส่งเสริมให้นักศึกษามีจริยธรรม คุณธรรม และมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดี ส่วนกฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์เป็นมาตรการทางยุติธรรมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง คำสั่งลงโทษพักการศึกษาจึงชอบแล้วและการลงโทษเหมาะสมกับความผิดและเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีแล้ว เพราะการกระทำของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายต่อมาตรฐานการศึกษา การวัดผล และประเมินผลคุณภาพของการศึกษาของมหาวิทยาลัย ผลของการกระทำมีความร้ายแรงไม่ยิ่งหย่อนกว่าผู้กระทำผิดอื่น ๆ แม้ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อความที่จดนำเข้าห้องสอบก็ตาม...

คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์แก่นักเรียนนักศึกษาทั้งหลายว่าอย่าริอาจพกแม้แต่กระดาษแผ่นเล็ก ๆ ที่จดข้อความที่อาจเป็นประโยชน์ในการตอบข้อสอบ หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า “โพย” เข้าไปในห้องสอบเป็นอันขาด เพราะถึงแม้จะยังไม่ได้ใช้โพยนั้นก็ถือเป็นความผิดสำเร็จแล้ว ผลที่ตามมาก็คืออนาคตทางการศึกษาอาจต้องสิ้นสุดลง ดังนั้น จงใช้ความพยายามตั้งใจและเอาใจใส่กับการเรียนอย่างสม่ำเสมอเถิด เพื่อเตรียมความพร้อม

สำหรับการก้าวไปสู่อนาคตแห่งความสุขที่รออยู่ข้างหน้า...  
ตั้งคิดที่ว่า “ความพยายามอยู่ที่ไหน ความสำเร็จอยู่ที่นั่น” ค่ะ...  
เพียงเท่านี้ ก็เชื่อว่าความสำเร็จในชีวิตการเรียนการศึกษา  
ของท่านจะนำท่านไปสู่ความสำเร็จในชีวิตและอนาคต  
ได้ไม่ยาก...ในทางตรงข้าม หาก “ความพยายาม (ทุจริตการสอบ)  
อยู่ที่ไหน อนาคตของท่านก็ย่อมมีตมอย่างง่ายตายเหมือนกัน  
เพราะการสำเร็จ (โทษ) จะอยู่ที่นั่น”...!!

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๗

### คดีปกครองเกี่ยวกับการประกันภัย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๔/๒๕๔๘

#### สาระสำคัญ

กรณีที่กรมการประกันภัยละเลยต่อหน้าที่ โดยมีได้วินิจัยสั่งการให้บริษัทประกันภัยซึ่งเป็นผู้รับประกันภัยรถยนต์จ่ายค่าขาดประโยชน์จากการไม่ได้ใช้รถยนต์ระหว่างการซ่อมให้ผู้เอาประกันภัย

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่จะถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดหน้าที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้แล้วเจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จนเกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙



## คดีปกครองเกี่ยวกับการประกันภัย

ปัจจุบันการประกันภัยนับว่ามีบทบาทต่อการดำรงชีวิตในสังคมไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการประกันชีวิตหรือการประกันวินาศภัยทรัพย์สิน ทั้งรถยนต์ อาคารบ้านเรือน หรือทรัพย์สินที่มีค่าอื่นๆ ซึ่งถือเป็นหลักประกันที่จะคุ้มครองความเสียหายของผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินมิให้ต้องสูญเสียมากเกินไป การประกอบธุรกิจประกันภัยจึงมีมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกัน ภาครัฐก็จำเป็นต้องกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมและกำกับดูแลกิจการธุรกิจประกันภัยให้มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้รับประกันภัยกับผู้เอาประกันภัย

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกรมการประกันภัยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมกำกับดูแลให้การประกันวินาศภัยบรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว เช่น ให้อำนาจรัฐมนตรีในการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย รวมถึงการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการไต่ถามสืบประณอมข้อพิพาทระหว่างผู้รับประกันภัยและผู้เอาประกันภัยในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงเรื่องค่าสินไหมทดแทนกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม เคยมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจของกรมการประกันภัยในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีข้อพิพาทกับบริษัทผู้รับประกันภัยรถยนต์

และได้ร้องเรียนต่อกรมการประกันภัย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าบริษัทประกันภัยมีพฤติการณ์ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน จึงขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกันภัยและให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการซ่อมรถยนต์ที่ถูกรชน รวมทั้งจ่ายค่าขาดประโยชน์จากการไม่ได้ใช้รถยนต์ที่ถูกรชนในระหว่างทำการซ่อม กรมการประกันภัยจึงเรียกให้บริษัทผู้รับประกันภัยมาชี้แจง ซึ่งก็สามารถตกลงเรื่องค่าเสียหายในการซ่อมรถยนต์ได้ แต่ปฏิเสธการจ่ายค่าขาดประโยชน์เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเรียกร้องในราคาที่สูงเกินความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองว่า กรมการประกันภัยละเลยต่อหน้าที่โดยมิได้วินิจฉัยสั่งการให้บริษัทรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายในส่วนนี้ และดำเนินการล่าช้าทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และขอให้พิพากษาให้กรมการประกันภัยรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ อ. ๑๔๔/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า ไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้กรมการประกันภัยมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องค่าสินไหมทดแทนระหว่างบริษัทประกันภัยกับผู้เสียหาย รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ไม่ได้กำหนดให้กรมการประกันภัยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด การที่กรมการประกันภัยไม่วินิจฉัย

สั่งการให้บริษัทประกันภัยรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการไม่ได้ใช้รถยนต์ที่อยู่ระหว่างการซ่อมให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพราะไม่ใช่หน้าที่ตามกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และตามประกาศกระทรวงพาณิชย์เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ถือว่าเป็นการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน หรือประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยของบริษัทประกันภัยนั้น กำหนดเพียงลักษณะการกระทำของบริษัทประกันภัยที่จะถือว่าเป็นการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงการคืนเบี้ยประกันภัยเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้กรมการประกันภัยมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย และหากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบของบริษัทประกันภัย ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะดำเนินคดีกับบริษัทประกันภัยได้ภายในอายุความ โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการวินิจฉัยของกรมการประกันภัยแต่อย่างใด

หลายท่านอาจเกิดข้อสงสัยว่า เหตุใดผู้ฟ้องคดีจึงไม่นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี อันเกิดจากการที่ผู้รับประกันภัยไม่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เอาประกันภัยตามสัญญาประกันภัยคดีเรื่องนี้แตกต่างจากเรื่องอื่นๆ เพราะผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐว่าละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง

(๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้ฟ้องบริษัทผู้รับประกันภัยแต่อย่างใด แต่หากผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะฟ้องบริษัทผู้รับประกันภัยให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันภัย ก็จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความ ๒ ปีนับแต่วันวินาศภัยตามมาตรา ๘๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนี้มีหลักกฎหมายว่า ในกรณีที่จะถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จนทำให้เกิดความเสียหายขึ้น อันเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไป

\*\*\*\*\*

**ข้อสังเกต** ปัจจุบัน กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ  
กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓ (๒)  
บัญญัติให้กองนิติการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ง) “พิจารณา  
ไต่ถามเกี่ยวกับประนีประนอมและวินิจฉัยข้อพิพาทค่าสินไหมทดแทน  
และเงินตามสัญญาประกันภัย” จึงมีผลทำให้กรมการประกันภัย  
มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะ  
ดังกล่าวได้

## เรื่องที่ ๑๘

### คดีปกครองเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๔/๒๕๔๘

#### สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านก่อนพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ (วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑) ใช้บังคับ แต่ได้เช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ แต่ภายหลังจากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับจะระงับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการไม่ได้ เพราะการไม่ใช่สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านและไม่มีกฎหมายบังคับไว้

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อกฎหมายได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิในเรื่องใดไว้ ผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิที่กฎหมายกำหนดได้ตราบเท่าที่ยังมิได้มีบทกฎหมายได้บัญญัติยกเลิกสิทธินั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านไว้ ข้าราชการในฐานะผู้ทรงสิทธิ จึงย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านตามที่กฎหมายกำหนดในระหว่างที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และองค์กรฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติต่อสิทธิของบุคคลให้แตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

## คดีปกครองเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า การรับราชการเป็นอาชีพที่ใครหลาย ๆ คน ต่างก็มุ่งหวังถึงแม้ค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นเงินเดือนในแต่ละเดือนนั้นอาจจะไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพในสถานะเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันก็ตาม นั่นเป็นเพราะว่าอาชีพการรับราชการมีความมั่นคงและมีสวัสดิการที่ดี ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการได้รับบำนาญเมื่อแก่ชรา สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน หรือสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ค่ารักษาพยาบาล ซึ่งสิทธิหรือสวัสดิการต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับบรรดาข้าราชการทั้งหลายได้เป็นอย่างดี ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ข้าราชการถูกระงับสิทธิ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาที่นำมาสู่การตัดสินใจขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๔/๒๕๔๘ ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการถูกระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ โดยมีข้อเท็จจริงว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการประจำที่โรงเรียนแห่งใหม่ตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ แต่ผู้ฟ้องคดีได้เช่าบ้านเพื่ออยู่อาศัยและได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านตามที่ขอ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดี

เนื่องจากกระทรวงการคลังและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการว่า ข้าราชการที่จะใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะต้องเป็นข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง และข้าราชการผู้นั้นจะต้องเช่าบ้านและพักอาศัยอยู่จริงก่อนวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า เมื่อมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่มีอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ (วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑) ให้ยังคงมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดสิทธิ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ บัญญัติให้มีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่เช่าอยู่จริง การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงการคลังพิจารณาว่า ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้จะต้องเป็นสิทธิที่มีผลสมบูรณ์ กล่าวคือ ต้องเป็นข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองและได้รายงานตัวเพื่อเข้ารับหน้าที่ตามคำสั่ง และได้เช่าบ้านอยู่จริงก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับนั้น เป็นการพิจารณาตีความกฎหมายเพื่อนำไปสู่



การปฏิบัติที่มีลักษณะนอกเหนือไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ทำให้การรับรองสิทธิของข้าราชการตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๑ และการไม่ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ก็มีได้มีผลกระทบต่อสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้าน ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติใดบังคับว่าสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจะมีผลสมบูรณ์เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านก่อนและหากไม่ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านถือว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ถึงแม้ภายหลังจะมีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๑ ให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานใหม่ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการก็ตาม แต่ก็เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการแล้ว จึงเป็นกรณีที่มิอาจใช้บังคับหรือมาตัดสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีได้ คำสั่งระงับการเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สิทธิ คือ ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง ฉะนั้น เมื่อกฎหมายได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิในเรื่องใดไว้ ผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถใช้ประโยชน์จากสิทธิที่กฎหมายกำหนดได้ตราบเท่าที่ยังมิได้มีบทกฎหมายได้บัญญัติยกเลิกสิทธินั้น เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ โดยมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการเกี่ยวกับการเบิกค่าเช่าบ้านไว้ ข้าราชการในฐานะผู้ทรงสิทธิจึงย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านตามที่กฎหมายกำหนดในระหว่างที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ และองค์กรฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจปฏิบัติต่อสิทธิของผู้นั้นให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ที่กฎหมายมุ่งหมายจะคุ้มครองได้

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๙****เช่าบ้านแม่ ... เบิกค่าเช่าได้**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๐/๒๕๔๘**

**สาระสำคัญ**

ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้ว โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อาศัยอยู่ในบ้านของมารดาในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า แต่เมื่อมารดาประกอบอาชีพให้เช่าบ้านและมีหลักฐานแสดงชัดเจนว่าได้มีการเช่าจริง อีกทั้งไม่มีกฎหมายห้ามข้าราชการเช่าบ้านบิดามารดา จึงไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกค่าเช่าบ้าน

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น การใช้อำนาจนอกเหนือหรือเกินขอบเขตของกฎหมาย ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฝ่ายปกครองจะอ้างมติคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติให้ขัดกับกฎหมายไม่ได้

## เข้าบ้านแม่ ... เบิกค่าเช่าได้\*

“คุณคะ ทำยังไงดีล่ะคะ กรมมีหนังสือแจ้งจดจ่ายค่าเช่าบ้านให้เรา” ผู้เป็นภรรยาบ่นกับสามีเมื่อกลับมาถึงบ้านเช่า

“อ้าว! แล้วกัน..เคยเบิกมาตั้งนานนม อยู่ ๆ ใ้ห้องเบิกได้อย่างไร” สามีก็กล่าวพร้อมกับขมวดคิ้วชนกันด้วยความสงสัย

“นั่นซิคะ เห็นบอกว่าเราเช่าบ้านคุณแม่และค่าเช่าสูงเกินไป แล้วเราจะทำยังไงดีคะ ค่าใช้จ่ายก็รอกอยู่มากมาย ไหนจะค่าหนังสือ ชุดนักเรียนลูก ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่านู่น ค่านี่ โอ๊ย!... เยอะแยะไปหมด เงินเดือนข้าราชการก็น้อยเหลือเกิน แม่ก็มีอาชีพให้เช่าบ้านอยู่แล้ว ทำไมจะต้องให้เราไปเช่าบ้านคนอื่นอยู่ เราเองก็ต้องเลี้ยงดูแม่ตลอดเวลา ไบเสร์จรับเงินก็มี ภาษีก็จ่ายถูกต้อง...อนุมัติจ่ายมาตั้ง ๕ ปี อยู่ ๆ ก็บอกว่าเบิกไม่ได้ ชำร่ายกว่านั้น ยังบอกให้เราคืนเงินที่เคยได้รับด้วย...มันแปลกดีนะ แม่จะฟ้องศาลปกครองนะพ่อ”

ท่านทั้งหลายคงสงสัยแล้วสิคะว่า ทำไมข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ แต่กลับเช่าบ้านของแม่ไม่ได้... หากคำตอบกันได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๐/๒๕๔๘

---

\* นางสาวอรุณี เรืองรัตน์ นิสิตฝึกงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นนักวิชาการศึกษาที่จังหวัดลพบุรี ต่อมาได้ขอย้ายมารับราชการที่จังหวัดสิงห์บุรีบ้านเกิด เพื่อดูแลมารดาที่อายุมาก และได้เข้าบ้านมารดา โดยได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านจากผู้ถูกฟ้องคดีตลอดมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าบ้านและให้คืนเงินค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้ว โดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีและมติคณะกรรมการที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตรวจสอบการเบิกค่าเช่าบ้าน โดยคณะกรรมการอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีแบ่งเช่าบ้านจากมารดาและค่าเช่าบ้านเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท เป็นจำนวนที่สูงกว่าความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวสามารถอยู่อาศัยกับมารดาได้โดยไม่ต้องเช่าบ้าน การอยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีกับมารดามีใช้ในฐานะผู้เช่ากับผู้ให้เช่า..ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะบ้านเช่าเป็นของมารดาจริง แต่มารดาประกอบอาชีพให้เช่าบ้านที่เสียภาษีถูกต้องและมีหลักฐานใบเสร็จรับเงินค่าเช่าบ้านครบถ้วน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และการเบิกค่าเช่าบ้านได้ดำเนินการตามระเบียบของทางราชการแล้ว และคณะกรรมการตรวจสอบสภาพบ้านเช่ารับรองว่าผู้ฟ้องคดีเช่าบ้านดังกล่าวและได้อยู่จริง สภาพบ้านมีราคาเหมาะสม คำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านก่อให้เกิดสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่ามารดาของผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพให้เช่าบ้านและจากพยานหลักฐานเกี่ยวกับการเช่าและสำเนาใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดิน แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้เปลี่ยนสภาพการอยู่อาศัยจากผู้อาศัยมาเป็นผู้เช่า ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้มีข้อห้ามมิให้ข้าราชการเช่าบ้านของบิดาหรือมารดา อีกทั้งกระทรวงการคลังได้แจ้งแนวปฏิบัติในการพิจารณาเรื่องการเช่าบ้านบิดามารดาเพื่ออยู่อาศัยว่า ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและเอกสารต่าง ๆ ประกอบกัน โดยถ้าข้าราชการผู้นั้นได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและมีความจำเป็นต้องเช่าบ้าน หากบ้านที่เช่าเป็นของบิดามารดา และได้มีการจ่ายเงินค่าเช่าบ้านเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยจริง ย่อมมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านจากทางราชการ และถึงแม้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะกำหนดให้ข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานแห่งใหม่ ตามคำร้องขอของตนเองไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน แต่มาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็กำหนดว่า สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับให้มีอยู่ต่อไป เมื่อผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านมาตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ๒๕๓๖ และไม่ได้สละสิทธิดังกล่าว จึงเป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๖) ฯ ใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างมติคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติให้ขัดกับกฎหมายไม่ได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน โดยออก

คำสั่งให้งดเบิกค่าเช่าบ้านและชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดเบิกค่าเช่าและให้ชดใช้ค่าเช่าบ้านที่เบิกไปแล้วคืน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย...

“สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายในอันที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธินั้น... ภายใต้หลักการว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น การใช้อำนาจนอกเหนือหรือเกินขอบเขตของกฎหมายย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ดังเช่นอุทธรณ์จากคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้มีข้อห้ามมิให้ข้าราชการเช่าบ้านของบิดามารดาแต่อย่างใด และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการเช่าอยู่จริง ก็ย่อมเป็นสิทธิของข้าราชการผู้นั้นที่จะได้รับความคุ้มครอง ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายย่อมไม่ได้ค่ะ...!

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๒๐  
ครูคือผู้ให้ ... มิใช่ทำลาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒/๒๕๔๘

สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าข่มขืนนักเรียนในโรงเรียน จนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและมีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยเฉพาะในคดีอาญานั้นต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เป็นดุลพินิจของผู้ทำคำสั่งซึ่งต้องชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนด้วย และการดำเนินคดีอาญานั้นเป็นคนละส่วนกับการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงไม่นำหลักเกณฑ์ทางคดีอาญามาใช้กับการลงโทษทางวินัย



## ครูคือผู้ให้ ... มิใช่ทำลาย\*

ฉันเชื่อว่า “ครู” นับเป็นบุชณียบุคคลที่เรา ๆ ท่าน ๆ ต่างก็นับถือว่าเป็นผู้สร้างอนาคตที่ดั่งงามให้กับคนในสังคมและนำพาสังคมไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน แต่เป็นที่น่าสลดใจจริง ๆ ที่ครูบางคนมีพฤติกรรมในทางตรงกันข้ามกับวิชาชีพ ชาวพาดหัวมีอยู่ไม่เว้นแต่ละวันทางหน้าหนังสือพิมพ์ว่าอาจารย์หนุ่มลวงนักเรียนไปข่มขืนกระทำชำเราหรือทำอนาจารหรือข่มขู่และทำร้ายเด็กให้กระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องดั่งงามบ้าง... ดั่งคดีตัวอย่างที่จะยกขึ้นมาเล่าสู่กันฟังต่อไปนี้

ผู้ฟ้องคดีเป็นครูที่โรงเรียนแห่งหนึ่ง ถูกกล่าวหาว่ากระทำการข่มขืนนักเรียนหญิงในโรงเรียน ผลการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาจริง จนต้องถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงขึ้น และมีคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แนนอนล่ะ... ว่าครูผู้ถูกกล่าวหาคงไม่เห็นด้วยง่าย ๆ จึงโต้แย้งว่าคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะนำกฎหมายมาใช้ลงโทษกับเขาไม่ถูกต้อง โดยไม่ได้นำความในข้อ ๗ ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ ๒๒ มาใช้บังคับ และเป็นนการกลับแก้งให้ได้รับความเสียหาย อีกทั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวน

\* นางสาววีรดา ติวะสุระเดช นิสิตฝึกงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยไม่ชอบ เพราะไม่ได้สำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ทราบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิด

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ อ.๑๖๒/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานโดยชอบแล้ว ตามบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๕ และเมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูถูกตั้งกรรมการสอบสวนกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่อง ข่มขืนกระทำชำเรานักเรียน ย่อมเป็นกรณีถ้าให้คงอยู่ในหน้าที่ต่อไปอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ และการกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีว่าข่มขืนผู้เสียหายซึ่งเป็นนักเรียนว่าจะไล่ออกจากโรงเรียน และนำรูปถ่ายมาข่มขู่ให้ยินยอมมีเพศสัมพันธ์อีกหลายครั้งนั้น เป็นกรณีถ้าให้คงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเกิดความเสียหายแก่ โรงเรียนที่นักเรียนเรียนหนังสืออยู่ได้ อีกทั้งปรากฏว่าการสอบสวน ในเรื่องดังกล่าวอาจจะไม่เสร็จโดยเร็ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยชอบแล้ว และตามที่อ้างว่าไม่นำข้อ ๗ ของกฎ ก.ค. มาใช้ บังคับนั้น เป็นกรณีที่ข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหลายสำนวน ถ้าจะสั่ง พักราชการให้สั่งพักทุกสำนวน จึงเป็นคนละกรณีกับกรณีของ ผู้ฟ้องคดี และการดำเนินคดีอาญาก็เป็นคนละส่วนกับการสอบสวน

พิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะ ข้อกล่าวอ้างฟังไม่ขึ้น ดังนั้น คำสั่งให้ออกจากราชการ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จากคำพิพากษาดังกล่าวนี้ นับเป็นบรรทัดฐานและข้อคิดที่ดี สำหรับข้าราชการครูทั้งหลายว่า การกระทำที่ผิดต่อจริยธรรม และวิชาชีพนั้นก่อให้เกิดความเสียหายนานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อตัวผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ อีกทั้งถึงแม้การลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางวินัยจะมีกำหนดเวลาสิ้นสุดสำหรับการเริ่มต้นชีวิตใหม่ก็ตาม แต่การลงทัณฑ์ด้วยสังคมนอกจากจะนำความปวดร้าวมาให้ท่านเป็นการเฉพาะตัวแล้ว ยังนำความทุกข์ระทมมาสู่ครอบครัวญาติมิตรจนยากจะลืมเลือน และไม่อาจหลีกเลี่ยงให้พ้นจากทัศนันั้นด้วยเช่นกัน... ครูคือผู้ที่มีเกียรติและศักดิ์ศรี เป็นผู้สร้างคุณูปการให้กับสังคมและชาติบ้านเมือง ขอจงรักษาเกียรติและความดีนั้นไว้ให้ลูกหลานได้ชื่นชม ยกย่องสืบต่อไปเถิดค่ะ...!!

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๑

### ขายของหน้าร้านใคร ... ใครมีสิทธิอนุญาต

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๔๙

#### สาระสำคัญ

การที่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ขออนุญาตจำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าอาคารพาณิชย์ของบุคคลอื่นต่อหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องมีอำนาจออกใบอนุญาตได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เป็นเจ้าของอาคารพาณิชย์ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจภายในขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกระทำใด ๆ หากได้กระทำไปโดยมีกฎหมายให้อำนาจ และได้กระทำไปภายในขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่ให้อำนาจไว้ แม้การกระทำเช่นนั้นจะเป็นการทำให้บุคคลอื่นไม่ได้รับความสะดวกบ้างก็ตาม การกระทำเช่นนั้นก็ไม่ถือเป็น การกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## ขายของหน้าร้านใคร ... ใครมีสิทธิอนุญาต

โดยสภาพและลักษณะที่ตั้งของอาคารพาณิชย์ เป็นที่รู้กันดีว่ามักจะตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะทั่ว ๆ ไป เฉพาะอย่างยิ่งหากที่ตั้งอาคารอยู่ในย่านที่เรียกว่า “ทำเลทอง” ด้วยแล้ว บรรดานักธุรกิจต่างก็ต้องยื้อแย่งแข่งขันราคาเพื่อให้ได้อาคารไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้ เพราะว่าวัตถุประสงค์ประการสำคัญของการเป็นเจ้าของอาคาร ประกอบกับการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพโดยสมบูรณ์ในการที่จะใช้สอยอาคารหรือหวงห้ามไม่ให้ใครรบกวนสิทธิของตน เช่น อยู่อาศัย ทำการค้าขาย หรือให้เช่าก็ได้ แต่สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะรวมถึงบริเวณถนนสาธารณะหน้าอาคารพาณิชย์ด้วยหรือไม่ หากมีผู้มาใช้ถนนบริเวณหน้าอาคารเพื่อเข้ามาค้าขาย ผู้เป็นเจ้าของอาคารสามารถขัดขวางหรือห้ามมิให้ผู้อื่นกระทำการที่อาจละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้หรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๔๙ เป็นตัวอย่างที่ดีของการใช้สิทธิดังกล่าว โดยมีข้อเท็จจริงว่าเดิมถนนท่าเกวียนในบริเวณตลาดท่าเกวียนในเขตเทศบาลตำบล เป็นถนนลูกรังและเป็นเส้นทางสัญจรระหว่างตลาดท่าเกวียนกับตำบลหนองยาว สองฝั่งถนนเป็นห้องแถวเรือนไม้ที่มีประชาชนค้าขายบริเวณริมถนนทั้งสองฝั่งในเวลาเช้าโดยไม่ได้จัดระเบียบการค้าขายต่อมาเทศบาลพนมสารคาม (เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาล) ได้ปรับปรุง

เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก และบริษัท ร. เข้ามาจัดสรรที่ดิน สร้างอาคารพาณิชย์และผู้พักอาศัยได้ชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ อาคารเลขที่ ๒๒/๒๑-๒๒ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกใบอนุญาต ให้นาง ก. จำหน่ายเนื้อโคสดบริเวณผิวจราจรถนนหน้าอาคาร เลขที่ ๒๒/๒๑ (ร้านนาที่ทอง ๒) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกใบอนุญาต ไม่ได้รับความยินยอมจากตนและเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บริเวณหน้าอาคารของ ผู้ฟ้องคดีเป็นถนนซึ่งเป็นทางสาธารณะในเขตเทศบาล และเป็น ตลาดที่มีการตั้งวางสินค้าจำหน่ายบนผิวจราจรบางเวลามานานแล้ว และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้เทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีตลาด บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน ของราษฎรในเขตเทศบาล และมีอำนาจตราเทศบัญญัติเมื่อมีกฎหมาย กำหนด เช่น ออกข้อกำหนดเพื่อประโยชน์ของประชาชน และการควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมีอำนาจ ออกประกาศผ่อนผันให้ปรุงอาหารขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานที่สาธารณะได้ในระหว่างวันและเวลาที่กำหนด ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่เทศบาลตำบล พนมสารคามอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวตราเทศบัญญัติ เทศบาลตำบลพนมสารคาม เรื่อง การจำหน่ายสินค้าในที่หรือ ทางสาธารณะ และออกประกาศกำหนดเขตผ่อนผันการจำหน่ายสินค้า

ในที่หรือทางสาธารณะบริเวณถนนท่าเกวียนตลอดสายทั้งสองฝั่งถนน ตั้งแต่เวลา ๒๔.๐๐ - ๑๐.๐๐ น. และเวลา ๑๗.๐๐ - ๒๑.๐๐ น. เพื่อจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าบนพื้นผิวจราจร จึงขอด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตเสียค่าธรรมเนียมถูกต้อง ตั้งวางสินค้าในที่ที่กำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดี แม้ในแบบคำขอใบอนุญาตไม่ติดรูปถ่ายก็ไม่ทำให้กระบวนการออกใบอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายเสียไป อีกทั้งการระบุในใบอนุญาตว่าให้จำหน่ายสินค้าหน้าร้านนาที่ทอง ๒ ก็เป็นเพียงการกำหนดบริเวณให้จำหน่ายสินค้าเท่านั้น มิได้นำชื่อร้านของผู้ฟ้องคดีไปหาประโยชน์เป็นการส่วนตัว และการกำหนดเขตผ่อนผันการจำหน่ายสินค้าก็มีลักษณะเป็นการทั่วไป มิได้ผ่อนผันเฉพาะบริเวณหน้าอาคารผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดียังคงประกอบกิจการค้าขายได้ตามปกติ จึงไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ได้รับความสะดวกเกินสมควร อันจะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี

ตามหลักกฎหมายปกครอง ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการนั้น ๆ ภายในขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้ใช้อำนาจจัดระเบียบการค้าขาย

ในเขตเทศบาลเพื่อประโยชน์ของสาธารณะแล้ว เทศบาลก็ย่อมมี สิทธิที่จะอนุญาตให้บุคคลใดทำมาค้าขายในพื้นที่หรือบริเวณ ที่จัดไว้อันเป็นสาธารณะนั้นได้ แม้การกระทำเช่นนั้นจะเป็น การตั้งร้านค้าบังหน้าอาคารและส่งผลให้เอกชนนั้นไม่ได้รับ ความสะดวกบ้างก็ตาม

\*\*\*\*\*



เรื่องที่ ๒๒  
สิทธิผู้ถูกกล่าวหา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗/๒๕๔๘

สาระสำคัญ

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำหนดและผู้ใหญ่บ้าน โดยมีการแจ้งแต่เพียงตามแบบ สว. ๒ เท่านั้น แต่ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๓ ถือเป็นกรพิจารณาทางปกครองฝ่ายเดียว การดำเนินการทางวินัยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้วางหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไว้หลายประการ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหนือคุณกรณีต้องเคารพและปฏิบัติต่อสิทธินั้นอย่างสมบูรณ์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและรักษาประโยชน์สาธารณะตามเจตนารมณ์ของการดำเนินกิจการภาครัฐ

## สิทธิผู้ถูกกล่าวหา

เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่าวิถีชีวิตของชุมชนในชนบทนั้น มีความเกี่ยวโยงสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ที่มิตำแหน่งเป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านมากที่สุด เนื่องจากด้วยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็น ฝ่ายปกครอง ต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้ราษฎรในเขต ชุมชนได้รับความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สิน แต่ในขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่งนั้นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านก็คือ “ประชาชน” ที่มี สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐเช่นเดียวกับ บุคคลทั่วไป ซึ่งหากรัฐละเลยเพิกเฉยหรือละเมิดต่อสิทธิ และเสรีภาพนั้น ก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบต่อ หน้าที่และดำเนินการทางศาลเพื่อพิทักษ์สิทธิของตนได้

ตัวอย่างเช่น สิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ในกรณีที่มีการดำเนินการทางวินัย ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ให้อนุโลมใช้บังคับตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมาตรา ๑๐๒ ประกอบกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับ กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงว่า เมื่อมีการแต่งตั้ง กรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว คณะกรรมการจะต้องเรียก

ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก็ได้ จากนั้นให้คณะกรรมการประชุมเพื่อพิจารณาว่ามีพยานหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหา แล้วให้เรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามแบบ สว. ๓ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก็ได้ และหากคณะกรรมการไม่ดำเนินการ ผู้มีอำนาจต้องสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการให้ถูกต้องโดยเร็ว นั่นคือขั้นตอนและวิธีการที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดขึ้น เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาก่อนที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัย และในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ย่อมมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗/๒๕๔๘ เป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งไล่นาย พ. ซึ่งเป็นกำนัน และผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เพราะต้องหาคดีอาญาร่วมกันใช้ จ้างวานฆ่าผู้อื่นและมีพฤติการณ์เป็นผู้มีอิทธิพล อันเป็นความผิดวินัยร้ายแรงฐานไม่รักษาชื่อเสียงเกียรติยศอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในการสอบสวนทางวินัยว่า ได้มีการส่งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำสั่งให้พักหน้าที่และบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๒ ให้นาย พ.

ทราบ พร้อมทั้งแจ้งให้นำพยานหลักฐานมาชี้แจงต่อคณะกรรมการสอบสวน แต่มิได้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว.๓ ให้นาย พ. ทราบ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การไม่แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานเป็นการตัดโอกาสที่คู่กรณีจะได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองฝ่ายเดียวที่นาย พ. ไม่มีโอกาสต่อสู้ และกรณีนี้ก็ไม่อาจอ้างเหตุที่นาย พ. มีเจตนาหลบหนีการจับกุมในคดีอาญามาเป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องให้โอกาสนาย พ. ได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ ดังนั้น การดำเนินการสอบสวนทางวินัยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีผลทำให้คำสั่งลงโทษไล่นาย พ. ออกจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้วางหลักการสำคัญสำหรับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไว้หลายประการ นอกจากสิทธิที่จะได้รับโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เช่น สิทธิที่จะได้รับแจ้งสิทธิหรือหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา สิทธิที่จะมีทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในกระบวนการพิจารณา

สิทธิที่จะขอดูเอกสารที่จำเป็นเพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือ  
ป้องกันสิทธิ รวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลในการทำ  
คำสั่งทางปกครองนั้นด้วย ฉะนั้น องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่  
ซึ่งมีอำนาจเหนือคู่กรณีก็สมควรที่จะเคารพและปฏิบัติต่อสิทธิ  
ดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ เพื่อความเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา  
 อีกทั้งยังผลให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้อง  
สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ตามเจตนารมณ์ของ  
การดำเนินกิจการภาครัฐต่อไป

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๓

การออกคำสั่งทางปกครองต้องชอบ

ด้วยเจตนาารมณข์ของกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๔๙

### สาระสำคัญ

การออกไปอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมที่ขัดต่อพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การออกคำสั่งทางปกครอง ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีหลักสำคัญที่นอกจากจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจแล้ว การออกคำสั่งทางปกครองยังต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะเสมอ และจะต้องอยู่ในขอบเขตเจตนาารมณข์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจเท่านั้น

## การออกคำสั่งทางปกครอง ต้องชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย

รัฐมีหน้าที่สำคัญ คือ การดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย มิใช่แสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง อำนาจตามกฎหมายจึงมิใช่สมบัติส่วนตัวของหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่ง และมีได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ทุกเรื่องทุกกรณี

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ในการที่จะคุ้มครองสภาพแวดล้อมและประชาชนมิให้ได้รับอันตรายหรือผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงาน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งโรงงาน สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคารของโรงงาน หรือกำหนดให้ยกเว้นโรงงานประเภท ชนิด หรือขนาดใดจากการที่ต้องปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้ และกรณีเป็นเรื่องที่ต้องเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมก็ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดก็ได้ ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐที่มีอำนาจ ย่อมจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายเป็นสำคัญ และหากเมื่อใด ที่มีการใช้อำนาจอันมีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ ก็ย่อมมีผลทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๔๙ ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นาย ป. ประกอบกิจการซ่อมและเคาะฟันสีรถยนต์ ได้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานในนามห้างหุ้นส่วนจำกัด ๘๓ เซอร์วิส ในเมืองต้นปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ก็มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตตามคำขอ เพราะเห็นว่าทำเลไม่เหมาะสม เนื่องจากอยู่ในย่านชุมชนพักอาศัย อาจก่อให้เกิดอันตราย เหตุรำคาญหรือความเสียหายต่อบุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น อันเป็นการขัดต่อข้อ ๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เมื่อยื่นอุทธรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมกลับมีคำสั่งอนุญาต โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีห้องฟันสี ต้องมีและใช้บอดักไขมัน รวมทั้งห้ามปฏิบัติงานก่อนเวลา ๐๘.๐๐ น. และหลังเวลา ๑๗.๐๐ น. ห้ามประกอบกิจการนอกอาคารโรงงาน ดังนั้น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดห้ามตั้งโรงงานจำพวก ๓ (เช่น โรงงานซ่อมและฟันสีรถยนต์) ในบริเวณภายใน ๑๐๐ เมตร จากเขตติดต่อโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา วัดหรือศาสนสถาน โรงพยาบาล



และสถานที่ทำงานของหน่วยงานของรัฐ เมื่อในขณะที่มีการอนุมัติให้ออกใบอนุญาตนั้น สถานประกอบกิจการดังกล่าวอยู่ห่างจากโรงเรียนเป็นระยะทางประมาณ ๘๕ ถึง ๘๖ เมตร การอนุญาตจึงขัดต่อข้อ ๒ (๒) ของกฎกระทรวงข้างต้น และถึงแม้ว่าต่อมาจะได้มีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๓ ข้อ ๒ กำหนดให้รัณระยะทางการห้ามตั้งโรงงานเป็นภายใน ๕๐ เมตรก็ตาม แต่โรงงานดังกล่าวก็ตั้งอยู่ในทำเลไม่เหมาะสมตามที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมวินิจฉัยไว้ อันเป็นการขัดต่อข้อ ๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมก็ได้ยกเว้นเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ฉะนั้น จึงเป็นการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ชอบ จึงให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว

จากคำพิพากษาข้างต้น เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันมีผลเป็นการก่อให้เกิดสิทธิกับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงงาน จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีหลักการสำคัญที่นอกจากจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจแล้ว การออกคำสั่งทางปกครองยังต้องเป็นไปเพื่อรักษา

ประโยชน์สาธารณะเสมอและจะต้องอยู่ในขอบเขตเจตนาธรรมณ์  
หรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจเท่านั้น และในกรณี  
ที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยเจตนาธรรมณ์หรือใช้อำนาจ  
โดยบิดเบือนไปจากเจตนาธรรมณ์ของกฎหมาย นอกจากศาลปกครอง  
มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นแล้ว หากเป็นไปเพื่อแสวงหาประโยชน์  
ส่วนตัวหรือพวกพ้องผู้ออกคำสั่ง อาจต้องรับผิดชอบทางอาญา  
ฐานทุจริตต่อหน้าที่ได้อีกด้วย

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๔

### ข้อยกเว้น ... สิทธิที่จะรับฟังคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔/๒๕๕๙ และ  
อ. ๑๔๒/๒๕๕๐

#### สาระสำคัญ

ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ทั้งผู้ฟ้องคดีทำสัญญาว่าจะเลิกเกี่ยวข้องกับผู้อื่น ถือว่ามีความจำเป็นรีบด่วนไม่ต้องให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริง

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะอ้างข้อยกเว้นว่ามีความจำเป็นรีบด่วน และไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและความจำเป็นในแต่ละกรณี และผู้มีอำนาจต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจอย่างเหมาะสม ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณี

## ช้อยกเว้น ... สิทธิที่จะรับฟังคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

เงื่อนไขความสมบูรณ์ของการออกคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ สิทธิรับฟังคู่กรณี โดยการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งการให้สิทธิดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนและวิธีการสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เพราะหากไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว จะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาอีกครั้ง เพื่อให้โอกาสกับคู่กรณีได้ทราบ ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อ ประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็สามารถออกคำสั่งได้ โดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณี

การที่กฎหมายกำหนดช้อยกเว้นข้างต้น อาจเกิดปัญหา ต่อหน่วยงานผู้ออกคำสั่งว่า ข้อเท็จจริงอย่างไร จึงจะถือเป็น ความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ มีตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เจ้าหน้าที่ผู้มี

อำนาจสามารถนำไปปรับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยได้ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔/๒๕๔๙ กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกคำสั่งสืบเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี และก่อนจะมีการแจ้งคำสั่งดังกล่าว สายลับชุดสืบสวนสถานีตำรวจภูธรได้ทำการล่อซื้อยาบ้าจากราษฎร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ปรากฏตัวและร่วมเจรจาต่อรองการซื้อยาบ้าด้วย ประกอบกับข้อมูลทางลับจากชุดปราบปรามยาเสพติด ศตส. และชุดชุมชนสัมพันธ์ประจำตำบล นำเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด นอกจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำพันธะสัญญาที่จะเลิกเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งปวงกับศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของอำเภอ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทราบพร้อมทั้งได้ชี้แจงและให้ถ้อยคำไว้แล้ว จึงถือว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการและออกคำสั่งโดยรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

แต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง โดยพิจารณาจากรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและคำแนะนำของนายอำเภอ ซึ่งการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้และป้องกันสิทธิของตนเอง ประกอบกับมีเหตุการณ์ผู้มาร่วมชุมนุมอยู่บริเวณด้านหน้าที่ทำการ เพื่อขอตรวจสอบเอกสารตามที่ร้องเรียน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ๆ ว่าได้ทำการสอบสวนบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งการเปิดโอกาสดังกล่าวไม่น่าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะเพราะการชุมนุมได้ยุติลงไปแล้ว อีกทั้งเป็นการชุมนุมที่เป็นการปิดล้อมหน่วงเหนี่ยวบังคับซึ่งไม่มีกฎหมายรับรองให้กระทำได้ และยังไม่เกิดความเสียหายใด ๆ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่

ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๒/๒๕๕๐)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว การอ้างข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการรับฟังคู่กรณี จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี และผู้มีอำนาจต้องใช้ดุลพินิจตัดสินใจอย่างเหมาะสมระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณี เนื่องจากขั้นตอนการรับฟังคู่กรณี ถือเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการเตรียมการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนดังกล่าวไว้มีเจตนารมณ์สำคัญคือ (๑) เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เป็นคู่กรณี โดยการให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน (๒) เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเปิดโอกาสจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งอย่างรอบด้านและสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันถือเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็กระทบกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของปัจเจกชนน้อยที่สุด

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๕

สิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน : กรณีทางราชการจัดที่พักอาศัยให้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๔๙

### สาระสำคัญ

การที่ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่ในท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเดิม และใช้เป็นที่อยู่อาศัยจริงในบ้านนั้น ก็มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ แม้สำนักงานแห่งใหม่ซึ่งอยู่ในท้องที่เดียวกัน จะจัดบ้านพักไว้สำหรับข้าราชการแล้ว

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ฝ่ายปกครองต้องเคารพกฎเกณฑ์ที่ตนเองกำหนดขึ้น โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่จะต้องผูกพันตามกฎเกณฑ์ที่ตนได้กำหนดขึ้น และถือเป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัตินอกเหนือจากกฎเกณฑ์ที่กำหนดย่อมมีผลทำให้คำสั่งที่ออกมาใช้บังคับไม่ชอบด้วยกฎหมาย



## สิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน : กรณีทางราชการจัดที่พักอาศัยให้

สวัสดิการเกี่ยวกับค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นสิทธิประโยชน์ที่ทางราชการได้จัดให้แก่ข้าราชการ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ให้มีสิทธิขอเบิกค่าเช่าบ้านได้ในกรณีที่ข้าราชการได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ก็สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าว มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนหลักเกณฑ์บัญชีอัตราเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการนั้น ดังเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๔๙ ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการถูกระงับสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะโอนมารับราชการที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้ฟ้องคดีได้รับราชการที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร ในขณะที่รับราชการอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการจากหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อผ่อนชำระเงินกู้มาโดยตลอด ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้โอนมารับราชการที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ก็ได้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเพื่อผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านหลังเดิมจากผู้ถูกฟ้องคดี และในกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี

ก็ได้แจ้งด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่า ทางสำนักงาน  
 เลขาธิการวุฒิสภาได้จัดบ้านพักซึ่งเป็นอาคารบ้านพักของข้าราชการ  
 รัฐสภาให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักอาศัยอยู่แล้ว ตามระเบียบสำนักงาน  
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเข้าพักอาศัยในอาคาร  
 ที่พักวัดการเคหะสงเคราะห์สำหรับข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๓  
 กรณีจึงเข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ได้รับสิทธิค่าเช่าบ้านข้าราชการ  
 ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน  
 ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา  
 ค่าเช่าบ้านข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมี  
 คำสั่งไม่อนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้านแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า ในกรณีของผู้ฟ้องคดี  
 เมื่อสำนักงานแห่งใหม่อยู่ในท้องที่เดียวกันกับสำนักงานเดิม  
 สิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านยังคงเป็นเช่นเดิม คือ เป็นไปตามหลักเกณฑ์  
 ของพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และ  
 ที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ในกรณีนี้เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
 ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีโอนไปสังกัด มีอาคารบ้านพัก  
 ของข้าราชการรัฐสภา กรณีจึงเกิดปัญหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้อง  
 จัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าพักอาศัยในอาคารบ้านพักของทางราชการ  
 อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน  
 เพราะเหตุที่ทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้วตามข้อยกเว้น  
 ของมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน  
 ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือไม่นั้น ศาลเห็นว่า แม้พระราชกฤษฎีกา  
 ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และระเบียบกระทรวงการคลัง

ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๐ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการเช่าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการไว้ แต่กระทรวงการคลังก็ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าบ้านและสิทธิเช่าพักอาศัยบ้านพักของทางราชการให้ส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๑๔/๑๗๔๔๑ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๙ ว่าในกรณีที่ส่วนราชการได้จัดให้ข้าราชการพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการแล้ว ทำให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านซึ่งย้ายมาใหม่ไม่สามารถเช่าอยู่อาศัยในบ้านพักของทางราชการได้ เมื่อข้าราชการผู้นั้นได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านอยู่ในท้องที่ที่ตั้งสำนักงานเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ข้าราชการผู้นั้นย่อมมีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อบ้านหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งหากต่อมาบ้านพักของทางราชการว่างลง ส่วนราชการก็ไม่จำเป็นต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นเช่าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ และให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านต่อไปได้ จากหลักเกณฑ์ของกระทรวงการคลังดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องจัดให้ผู้ฟ้องคดีเช่าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการที่ว่างลง และให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านต่อไปได้

จากคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด ได้นำหลักกฎหมายปกครองที่ว่า “ฝ่ายปกครองต้องเคารพกฎเกณฑ์ที่ตนเองกำหนดขึ้น” มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยถือเป็น “หน้าที่” ของฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่จะต้องผูกพันตามกฎเกณฑ์ที่ตนได้กำหนดขึ้น ดังนั้น เมื่อกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการเบิกค่าเช่าบ้าน และสิทธิการเข้าพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติ ก็ย่อมต้องเคารพต่อกฎเกณฑ์ที่ตนกำหนดขึ้น และกรณีดังกล่าว ถือเป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัตินอกเหนือจากกฎเกณฑ์ที่กำหนด ย่อมมีผลทำให้คำสั่งที่ออกใช้บังคับนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๖

### การอยู่อาศัยจริงในบ้านที่ขอเบิก

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๑/๒๕๔๙

#### สาระสำคัญ

ความหมายของการ “อาศัยอยู่จริง” มิได้จำกัดว่าจะต้องอยู่ในบ้านหลังที่ขอเบิกทุกวันและตลอดเวลา แต่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและมนุษยธรรม

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องรวบรวมและรับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน และตัดสินใจภายใต้สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยความมีมนุษยธรรม เคารพต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

## การอยู่อาศัยจริงในบ้านที่ขอเบิก

พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ หรือฉบับที่แก้ไขใหม่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเจตนารมณ์ประการสำคัญ คือ การให้ความช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ เช่น กรณีข้าราชการที่ไม่มีบ้านอยู่อาศัยในท้องที่ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในท้องที่ที่มีใช้ท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก และยังรวมไปถึงการให้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านได้ อันเป็นการช่วยเหลือข้าราชการผู้มีรายได้น้อยให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขสำคัญที่ว่า ข้าราชการผู้ขอเบิกจะต้องอยู่อาศัยจริงในบ้านที่ขอเบิกเท่านั้น

การ “อาศัยอยู่จริง” จึงมีความหมายมากมายกับบรรดาข้าราชการทั้งหลายที่ต้องใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน แต่เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการไม่ได้ให้ความหมายที่แน่นอนไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความที่หลากหลายแตกต่างกันตามความเข้าใจของแต่ละคน อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของการเช่าอยู่จริงไว้เป็นแนวทางด้วยแล้ว ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการเบิกค่าเช่าบ้าน สามารถนำมาใช้เป็น

บรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการหรือใช้ประกอบในการพิจารณา  
อนุมัติหรือไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านได้เป็นอย่างดี และ  
ขณะเดียวกันผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านก็จะได้เกิดความเข้าใจ  
ที่สอดคล้องในแนวทางเดียวกันตรงกัน กล่าวคือ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๑/๒๕๔๙  
มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูได้ซื้อบ้านพร้อมที่ดิน  
จากบิดาโดยเข้าอยู่อาศัยในบ้านหลังดังกล่าว และได้รับอนุมัติ  
ให้เบิกค่าเช่าบ้านได้ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ  
พ.ศ. ๒๕๒๗ แต่ภายหลังเมื่อบิดาถึงแก่กรรม ต้องเดินทางไปมา  
ระหว่างบ้านของตนและบ้านมารดาซึ่งอยู่เยื้องกัน เพื่อดูแลมารดา  
ซึ่งชราและเจ็บป่วย หน่วยงานต้นสังกัดได้มีคำสั่งให้ระงับสิทธิ  
การเบิกค่าเช่าบ้านโดยอ้างว่าไม่ได้อาศัยอยู่จริงในบ้านที่ขอเบิก  
ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกา  
ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ วางหลักว่า ในกรณีที่ข้าราชการ  
ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระ  
เงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำ  
สำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยและได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น  
ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือ  
ค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ และ  
ในกรณีที่ข้าราชการดังกล่าวถูกย้ายไปอยู่ในท้องที่อื่น ให้ยังคงมี  
สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่  
เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่ใหม่ได้ตามมาตรา ๑๗ แห่ง  
พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งกรณีนี้

ข้าราชการผู้นั้นยอมมิได้อาศัยอยู่จริงในบ้านที่ซื้อหรือเช่าซื้อ เพราะอยู่คนละห้องที่ เมื่อพิจารณาเทียบเคียงบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว แสดงให้เห็นว่ามีเจตนารมณ์แต่เพียงว่าข้าราชการผู้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจะต้องเช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย มิใช่เช่าซื้อหรือซื้อบ้านมาเพื่อประโยชน์อย่างอื่น และต้องได้เข้าอาศัยอยู่จริงในบ้านนั้นด้วยในกรณีที่ยังมิได้ย้ายไปอยู่ในห้องที่อื่น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขไว้แต่เพียงการได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น โดยมีได้มีข้อจำกัดว่า ข้าราชการผู้นั้นจะต้องใช้บ้านเป็นที่อยู่อาศัยแต่เพียงอย่างเดียว จะใช้บ้านทำอย่างอื่นไม่ได้เลย และการ “อาศัยอยู่จริง” ตามมาตรา ๑๖ ก็มิได้จำกัดว่าจะต้องอยู่ในบ้านหลังนั้นทุกวันและตลอดเวลา กรณีนี้จึงขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณากันเป็นรายกรณี โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงและมนุษยธรรม ฉะนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีซื้อบ้านมาโดยเจตนาจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง และได้เข้าอยู่จริง แต่เมื่อบิดาตายจึงไปมาระหว่างบ้านของตนและบ้านมารดาเพื่อดูแลมารดา จึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้อาศัยอยู่ในบ้านที่ขอเบิกจริง

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงพอจะเห็นแนวทางการวินิจฉัยสิทธิการเบิกค่าเช่าบ้านว่า ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการวินิจฉัยปัญหาการ “อาศัยอยู่จริง” ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่ละกรณี โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจจะต้องรวบรวมและรับฟังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน และตัดสินใจออกคำสั่งภายใต้



สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นและปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยความมีมนุษยธรรม เคารพต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมไม่อาจตัดสินใจออกคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้านโดยอาศัย เหตุผลว่าข้าราชการผู้ขอเบิกไม่ได้อยู่อาศัยในบ้านที่ขอเบิกทุกวัน และตลอดเวลาเพียงประเด็นเดียวได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๗

### การรับสภาพความรับผิดชอบในสัญญาทางปกครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๒/๒๕๔๙

#### สาระสำคัญ

กรณีข้าราชการทำสัญญาลาศึกษาต่อโดยมีผู้ค้ำประกัน ซึ่งต่อมาได้ลาออกจากราชการโดยที่ยังชดใช้ทุนไม่ครบถ้วน เมื่อต้นสังกัดเรียกให้รับผิดชอบตามสัญญา ผู้รับทุนได้ทำหนังสือขอผ่อนชำระหนี้และมีการส่งชำระเงินงวดแรกแล้ว แต่มีการผิดสัญญาภายหลัง จากพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ซึ่งถือว่าเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๕๔๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

วันที่เกิดสิทธิการฟ้องคดี กรณีผิดสัญญาชำระเงินการศึกษา หรือสัญญาลาศึกษาต่อ ถือเอาวันที่ลาออกจากราชการเป็นวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่การรับสภาพความรับผิดชอบมีผลเฉพาะ ลูกหนี้ ไม่รวมถึงผู้ค้ำประกันและระยะเวลาการฟ้องคดีมีกำหนด เพียง ๑ ปีนับแต่วันที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิดชอบ มิใช่ ๒ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## การรับสภาพความรับผิดชอบในสัญญาทางปกครอง

ในการใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ผู้เป็นเจ้าของหนี้จะต้องดำเนินการภายในอายุความที่กฎหมายกำหนด และลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ที่ขาดอายุความนั้น อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่แม้จะเป็นหนี้ที่ขาดอายุความไปแล้ว แต่เจ้าหนี้ก็ยังคงสามารถใช้สิทธิทางศาลเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ เช่น “การรับสภาพความรับผิดชอบ” ตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งลูกหนี้ได้ชำระหนี้ภายหลังจากที่หนี้ขาดอายุความ โดยมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือโดยการให้ประกันแก่เจ้าหนี้ จะมีกำหนดอายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่ได้รับการรับสภาพความรับผิดชอบหรือให้ประกันนั้นตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ เป็นต้น

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในคดีพิพาทตามสัญญาทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และถ้ายื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่หากปรากฏว่ามีการชำระหนี้ตามสัญญาภายหลังจากที่พ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว ศาลปกครองจะสามารถนำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตั้งที่กล่าวข้างต้นมาวินิจฉัยและมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา  
ได้หรือไม่ เรื่องนี้มีตัวอย่างคำตอบจากคำพิพากษาศาลปกครอง  
สูงสุดที่ อ. ๓๐๒/๒๕๔๙ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
ได้ทำสัญญาลาศึกษาต่อกับสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข  
(ผู้ฟ้องคดี) มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมาได้ลาออก  
จากราชการโดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ในขณะที่  
ปฏิบัติราชการชดใช้ทุนยังไม่ครบถ้วน สำนักงานปลัดกระทรวง  
สาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๖  
เรียกให้รับผิดชอบตามสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ  
ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ขอม่อนชำระหนี้เป็นรายเดือน  
และส่งชำระเงินงวดแรกเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท สำนักงานปลัด  
กระทรวงสาธารณสุข (ผู้ฟ้องคดี) จึงฟ้องคดีเพื่อให้ศาลมีคำสั่ง  
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบตามสัญญาเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม  
๒๕๔๖

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า  
การลาออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผลตั้งแต่วันที่ ๑  
ตุลาคม ๒๕๔๔ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี  
ตั้งแต่วันนั้นแล้ว และต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน ๑ ปีนับแต่  
วันนั้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือขอม่อนชำระหนี้  
อันเนื่องมาจากการผิดสัญญาภายหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลา  
การฟ้องคดี ถือว่าเป็นการรับสภาพความรับผิดชอบโดยมีหลักฐานเป็น  
หนังสือตามมาตรา ๑๙๓/๒๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ และเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักกฎหมาย

ทั่วไปและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ จึงสามารถนำบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๒๘ วรรคสองดังกล่าว มาใช้บังคับกับคดีปกครองได้ โดยสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากการที่รับสภาพความรับผิดให้มีกำหนดระยะเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่ได้รับความรับผิดตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ การนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี แต่สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมให้ทำหนังสือรับสภาพความรับผิด ผู้ฟ้องคดีจะยกเอาการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขึ้นเป็นโทษแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันไม่ได้ ฉะนั้น จึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ร่วมรับผิดในฐานะผู้ค้ำประกันตามสัญญาค้ำประกันได้

จากคดีนี้ คงจะทำให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาในสัญญาทางปกครองทั้งหลาย มีความระมัดระวังในการใช้สิทธิทางศาลมากขึ้น ประการสำคัญที่ต้องตระหนักให้มากที่สุดเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี ก็คือ

(๑) วันที่เกิดสิทธิการฟ้องคดีที่กฎหมายให้ถือเอาวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นวันเริ่มต้น ซึ่งในกรณีสัญญา

รับการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่านั้น จะถือเอาวันที่ลาออกจากราชการเป็นวันที่รัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี

(๒) การรับสภาพความรับผิดมีผลเฉพาะลูกหนี้เท่านั้น ไม่รวมไปถึงผู้ค้ำประกันด้วยแต่อย่างใด

(๓) ระยะเวลาการฟ้องคดีมีกำหนดเพียง ๑ ปีนับแต่วันที่ลูกหนี้รับสภาพความรับผิด มิใช่ ๒ ปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น จึงนับเป็นความโชคดีของหน่วยงานของรัฐหากลูกหนี้ได้มีการรับสภาพความรับผิดแม้จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้วก็ตาม แต่ความโชคดีเช่นนี้ก็คงจะไม่เกิดขึ้นกับทุกหน่วยงานอย่างแน่นอน....

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๘

## น้ำท่วมสวน ... ฤา! จะชดเชยเพียงต้นกล้า

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๓/๒๕๕๘

## สาระสำคัญ

การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหาย  
ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (กรมทรัพยากรน้ำ) กระทำการตาม  
อำนาจหน้าที่โดยการสร้างฝายน้ำล้น เป็นเหตุให้ประชาชน  
ที่อยู่ในบริเวณก่อสร้างได้รับความเสียหาย

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจ  
หน้าที่ ควรจะได้มีการศึกษารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน  
โดยต้องวิเคราะห์ข้อมูลตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน  
อย่างละเอียดถี่ถ้วนและรอบด้าน เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่  
ทรัพย์สินของประชาชน ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วนั้น  
หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ประชาชน  
โดยคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ประกอบกับ  
ต้องพิจารณาถึงความเสียหายทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต  
ที่จะเกิดตามมาจากกระทำละเมิดนั้นด้วย เพื่อจะได้นำมาชดเชย  
ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

## น้ำท่วมสวน ... ถ้า! จะชดเชยเพียงต้นกล้า

วิถีชีวิตเกษตรกร ทั้งเป็นชาวนา ชาวสวน ชาวไร่ ต่างต้องผูกพันอยู่กับสภาพการณ์ทางธรรมชาติ หากปีใดสภาพอากาศเอื้ออำนวย ก็จะส่งผลให้เกษตรกรขายพืชผลผลิตได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย มีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงครอบครัว แต่หากปีใดสภาพอากาศเกิดแปรปรวน ฤดูฝนฝนก็ตกหนักจนน้ำท่วมขังหรือน้ำป่าไหลหลากมาทำลายพืชสวนไร่นา ฤดูแล้งก็แล้งจัดจนพืชผลแห้งเงา และล้มตาย ชีวิตของเกษตรกรคงหนีไม่พ้นการกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่าย ทั้งเพื่อประทังชีวิตและฟื้นฟูเรือนสวนไร่นาให้กลับคืนสู่สภาพโดยเร็ว และย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด

การสร้าง “ฝายน้ำล้น” นับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งต่อเกษตรกร และเป็นมาตรการที่รัฐได้เข้าไปช่วยเหลือให้เกษตรกรได้มีน้ำกินน้ำใช้ได้อย่างพอเพียง โดยการเก็บกักน้ำในช่วงฤดูฝนไว้ให้เกษตรกรมีน้ำใช้ได้ตลอดทั้งปี แต่ฝายน้ำล้นก็อาจนำความสูญเสียมาให้เกษตรกรได้ หากรัฐมิได้ศึกษาข้อมูลสภาพแวดล้อมก่อนลงมือสร้าง ดังเช่นอุทกภัยจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๓/๒๕๔๙ กรณีการสร้างฝายน้ำล้นคลองคูพม่า จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทำสวนผลไม้หลากหลายชนิดในบริเวณเขตปฏิรูปที่ดิน ต่อมากรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ดำเนินการก่อสร้างฝายน้ำล้นคลองคูพม่า



แต่ระหว่างก่อสร้างเกิดน้ำท่วมขังสวนของผู้ฟ้องคดี ทำให้ต้นไม้ที่ปลูกไว้นาน ๔ ปีได้รับความเสียหาย ๕๓ ต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียนกรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงฝายน้ำล้นและมอบกล้าพันธุ์ไม้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ๕๐ ต้น ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีต้นไม้ตายเป็นเงิน ๕๓,๐๐๐ บาท แต่กรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) โต้แย้งว่า ได้แก้ไขปัญหาโดยจัดทำพันธุ์กล้าชดเชยต้นไม้ที่ตายแล้วและได้ปรับปรุงพื้นที่ ปรับเปลี่ยนถมพื้นที่ ปรับแต่งร่องน้ำที่ไหลผ่านเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงิน ๕๐๒,๐๐๕ บาท อันเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าสภาพพื้นที่เดิมและการชดใช้ค่าเสียหายก็มากกว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ จึงไม่สมควรได้รับค่าเสียหายอีก

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ ตรวจจับ ประเมินการ และอนุมัติโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำ การก่อสร้างฝายน้ำล้นคลองคูพม่าจึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) และเมื่อการก่อสร้างฝายน้ำล้นคลองคูพม่าเป็นเหตุให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์อยู่ต่ำกว่าระดับน้ำเก็บกักน้ำของฝายและระดับปากท่อระบายน้ำ และต่ำกว่าระดับดินถมปรับแต่งด้านหน้าคันดินคูฝายและถูกน้ำท่วมขังในเวลาต่อมา อันเป็นเหตุให้ต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกไว้นาน ๔ ปีต้องตาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเสียหาย อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของกรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ฉะนั้น

กรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น และเมื่อพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ประกอบกับการที่กรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้แก้ไขถมดิน ทำร่องน้ำและให้พันธุ์ไม้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเพียงการบรรเทาความเสียหายภายหลังจากที่ต้นไม้ได้เสียหายไปแล้ว และผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียเวลาในการปลูกอีกหลายปีกว่าจะได้ขนาดเท่าเดิม ประกอบกับเมื่อพิจารณาความเห็นของนักวิชาการส่งเสริมการเกษตรด้วยแล้ว จึงเห็นควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๔๑,๑๐๐ บาท

สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นเพียงการป้องกันเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และในอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีก แต่ความเสียหายจากการกระทำละเมิด ซึ่งทำให้ต้นไม้ต้องเสียหายและตายจำนวน ๕๓ ต้น เป็นความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับก่อนที่กรมทรัพยากรน้ำ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะดำเนินการบรรเทาแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเสียหาย และผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด ส่วนกล้าพันธุ์ไม้ที่นำมาชดใช้ก็ไม่อาจชดเชยกับต้นไม้ที่ตายไปแล้วได้ เพราะผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้เวลาอีก ๓-๕ ปี กว่าต้นไม้จะได้ขนาดเท่าต้นไม้ที่ตาย และผู้ฟ้องคดีก็จะได้รับประโยชน์จากการเก็บผลิตผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย หากต้นไม้ไม่ตายเสียก่อน

คดีนี้คงจะเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า ก่อนที่จะก่อสร้างฝายน้ำล้นหรือดำเนินการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ ควรจะได้มีการศึกษารวบรวมข้อมูล สภาพแวดล้อม หรือข้อเท็จจริง ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน และต้องวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจน ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนด้วยความละเอียดถี่ถ้วน เพราะการดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะย่อมต้องอาศัย งบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น ขณะเดียวกันหากเกิดความเสียหาย ขึ้นแล้ว รัฐยังต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการแก้ไขเยียวยา อีกด้วย “มิใช่!...จะชดเชยเพียงต้นกล้า” เท่านั้น

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๙

ลงลายมือชื่อเพราะบกพร่อง ... ที่ขาดความระมัดระวัง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘-๓๖๐/๒๕๔๙

### สาระสำคัญ

ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในใบถอนเงิน ปลดปล่อยให้มีช่องว่าง ไม่ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษร อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ระดับของความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่ได้ยุ่งยากที่แน่นอนตายตัว แต่ขึ้นลงตามภาวะวิสัยและพฤติการณ์ของผู้กระทำ โดยต้องเปรียบเทียบกับวิญญูชนที่อยู่ในภาวะวิสัยและพฤติการณ์เดียวกับผู้กระทำเป็นเกณฑ์ ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดชอบจากเหตุละเมิด กรณีผู้ไม่มีวิชาชีพด้านการเงินขาดความระมัดระวัง เพราะผู้ไม่มีวิชาชีพด้านการเงินจะต้องมีความระมัดระวังมากเป็นพิเศษกว่าข้าราชการทั่วไปที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว จึงไม่อาจนำไปเปรียบเทียบกับผู้ไม่มีวิชาชีพด้านการเงินได้

## ลงลายมือชื่อเพราะบกพร่อง ... ที่ขาดความระมัดระวัง

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ สิ่งที่บรรดาข้าราชการต้องระลึกถึงเสมอ ก็คือ การรักษาวินัยทั้งในส่วนที่เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเที่ยงธรรม และตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดสาหะวีริยะ การเอาใจใส่ระมัดระวัง ไม่ประมาทเลินเล่อหรือทุจริตต่อหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เป็นต้น ซึ่งข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น หากผู้ใดฝ่าฝืนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือต่อรัฐไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม นอกจากจะกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ในฐานะเป็นข้าราชการตามที่กฎหมายได้บัญญัติโทษแล้ว ยังอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยให้ข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความรับผิดชอบ ได้มีขวัญและกำลังใจในการทำงานโดยไม่ต้องพะวงกับความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีหลักการสำคัญว่า ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่หากเป็นการกระทำโดยไม่ตั้งใจ

หรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อย ก็ยอมหลุดพ้นความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น  
ตั้งตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๘-๓๖๐/๒๕๔๙  
ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า

หน่วยงานของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ดำเนินโครงการวิจัย  
เกี่ยวกับโรคเอดส์ มีคณะอนุกรรมการทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติ  
โครงการ และวางหลักเกณฑ์การให้เงินอุดหนุนแก่นักวิจัย  
และจัดสรรเงินทุนให้แก่ นักวิจัยและมอบหมายให้ปลัดทบวง  
มหาวิทยาลัย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ประธานอนุกรรมการ และผู้อำนวยการ  
สำนักนโยบาย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะอนุกรรมการ มีอำนาจ  
ลงลายมือชื่อในใบถอนเงินโครงการเพื่อให้ธนาคารออกเช็คชำระเช็ค  
ให้กับผู้วิจัย ต่อมา นาย ท. ซึ่งเป็นผู้จัดทำบันทึกและพิมพ์  
รายละเอียดในใบถอนเงินทั้งจำนวนเงินและรายชื่อผู้วิจัย  
ได้กระทำทุจริตแก้ไขใบถอนเงินภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อ  
ในใบถอนเงินโดยเติมจำนวนเงินสูงขึ้น แก้ไขรายชื่อผู้วิจัย  
และเพิ่มชื่อตนเองเป็นนักวิจัย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี  
ทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากลงลายมือชื่อ  
ในใบถอนเงินโดยปล่อยให้ มีช่องว่างไม่ขีดเส้นหน้าจำนวนเงิน  
และตัวอักษรอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือกระทรวงการคลัง  
ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการกรอกจำนวนเงินในฎีกาเบิกเงินจากคลัง  
และในเช็ค เป็นการกำหนดวิธีการทำงานที่วางระเบียบแบบแผน  
ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติราชการไปในทิศทางเดียวกัน โดยใช้  
บังคับทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งผู้มีหน้าที่ลงลายมือชื่อ

สั่งจ่ายเงินในเช็คต้องตรวจดูว่าการกรอกจำนวนเงินทั้งตัวเลข และตัวอักษรในเช็คได้เขียนหรือพิมพ์ให้ชัดเจนว่าบาทหรือไม่ และถ้ามีช่องว่างก็ให้ขีดเส้นเพื่อไม่ให้มีการเขียนเติมหรือไหวงเล็บ ล้อมกรอบทั้งตัวหน้าและตัวหลังก็ได้ โดยให้นำมาใช้กับเอกสาร การเงินที่จะต้องปฏิบัติคล้ายคลึงหรือทำนองเดียวกัน ซึ่งใบถอนเงิน ถือเป็นเอกสารที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิในตัวเงิน เช่นเดียวกับฎีกาและเช็ค จึงต้องปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การมีผลใช้บังคับของหนังสือ ย่อมอยู่ที่ ส่วนราชการนั้นได้รับแจ้งและได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดทราบแล้ว หรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งอีกทั้งมิใช่ผู้มีวิชาชีพทางด้าน การเงิน การจะให้ชวนขายหรือคอยตรวจสอบระเบียบแบบแผน ของทางราชการเอง ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในระบบราชการ คงไม่เป็นธรรม และหนังสือดังกล่าวได้มีการแจ้งเวียนก่อนเกิดเหตุ ถึง ๒๗ ปี จึงพ้นวิสัยที่วิญญูชนในฐานะเช่นผู้ฟ้องคดีจะพึงทราบ และปฏิบัติได้ การลงลายมือชื่อโดยไม่ขีดเส้นหรือวงเล็บล้อม กรอบจำนวนเงินและตัวอักษร จึงเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผน ของทางราชการที่ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีส่วนผิดอยู่ด้วย

แต่ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะลงลายมือชื่อในใบถอนเงินนั้น ได้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่า ได้จัดทำ โดยผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนโดยถูกต้องและมีสาระสำคัญ ตรงกับมติของที่ประชุมแล้ว จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใน กรอบการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการลงลายมือชื่อในเอกสาร การเงินตั้งวิญญูชนผู้อยู่ในฐานะเช่นผู้ฟ้องคดีจะพึงปฏิบัติ อีกทั้ง

ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่  
ในกิจการเฉพาะ มิใช่งานประจำตั้งเจ้าหน้าที่การเงินที่เพียงแต่  
เห็นวิธีการกรอกจำนวนเงินในแบบก็สามารถคาดเดาได้ว่าอาจจะ  
เกิดการทุจริตขึ้น ฉะนั้น การลงลายมือชื่ออนุมัติโดยมิได้ท้วงติง  
การกรอกจำนวนเงินหรือมิได้ขีดเส้นกั้นหน้าจำนวนเงิน จึงมิใช่  
การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่น  
ผู้ฟ้องคดีจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และไม่อาจคาดเห็น  
หรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดการทุจริต จึงไม่อาจใช้ความระมัดระวัง  
โดยการป้องกันเช่นนั้นได้ และการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบหมาย  
ให้ดูแลระบบการเก็บรักษาเงินและการเบิกจ่ายเงินของเจ้าหน้าที่  
โดยตรง ซึ่งควรกำหนดให้มีมาตรการป้องกันภายในเพื่อป้องกัน  
ไม่ให้เกิดการทุจริต แม้ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ  
กำหนดไว้ แต่ไม่ได้ใส่ใจถึงมาตรการป้องกัน กลับปล่อยปละละเลย  
ไม่ควบคุมดูแลทั้งที่นาย ท. เป็นผู้ดำเนินการฝากถอนเงิน  
แต่เพียงผู้เดียวและยังถือสมุดบัญชีเงินฝากไว้ตามลำพัง จึงเป็น  
การละเลยต่อหน้าที่ แต่เมื่อการแก้ไขใบถอนเงินเกิดขึ้นภายหลัง  
จากที่มีการลงลายมือชื่อและการแก้ไขก็เป็นที่ประจักษ์โดยชัดแจ้ง  
ฉะนั้น แม้จะขีดเส้นในช่องว่างหรือวงเล็บล้อมกรอบก็มิอาจ  
ป้องกันการเบียดบังเงินโดยทุจริตได้ ลักษณะการกระทำของ  
นาย ท. เหลือวิสัยที่วิญญูชนจะป้องกัน การไม่ขีดเส้นหรือวงเล็บ  
ล้อมกรอบจึงไม่ได้เป็นผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อการทุจริต และ  
การจัดให้มีมาตรการป้องกันก็มีผลเป็นเพียงทำให้เกิดการทุจริต  
ได้ยากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวง



การคลังและการละลายต่อหน้าที่ จึงเป็นเพียงความบกพร่องที่ขาดความระมัดระวังที่ทำให้เกิดการทุจริตและเหลือวิสัยที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะอนุกรรมการโครงการจะดูแลเอาใจใส่ได้ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้เป็นข้อเตือนใจสำหรับข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีวิชาชีพด้านการเงิน จะต้องมีความระมัดระวังมากเป็นพิเศษกว่าข้าราชการอื่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือเพียงแต่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว เนื่องจากระดับของความระมัดระวังไม่ได้ขึ้นอยู่กับตำแหน่งหน้าที่ แต่ขึ้นอยู่กับภาวะของวิสัยและพฤติการณ์ของผู้กระทำ โดยเปรียบเทียบกับวิญญูชนซึ่งอยู่ในภาวะวิสัยและพฤติการณ์เดียวกันกับผู้กระทำเป็นเกณฑ์ ฉะนั้น เราจึงไม่อาจนำการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่มีวิชาชีพด้านการเงินไปเปรียบเทียบกับผู้มีวิชาชีพด้านการเงินได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ก็น่าเชื่อว่าข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่การเงินโดยตรง ย่อมไม่อาจอ้างความบกพร่อง...ที่ขาดความระมัดระวังดังคดีนี้ได้..?

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๓๐

สมาชิก กบข. ไม่มีสิทธิลาออก

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๐

สาระสำคัญ

เมื่อข้าราชการเข้าเป็นสมาชิก กบข. ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้เป็นสมาชิกจะไม่สามารถแสดงเจตนาสมัครใจลาออกได้ นอกจากจะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กบข. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ตอบแทนสมาชิกเมื่อออกจากราชการ และเป็นสถาบันการออมที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออมของประเทศ

## สมาชิก กบข. ไม่มีสิทธิลาออก

หลายคนใฝ่ฝันอยากรับราชการด้วยเหตุผลว่า การรับราชการนำมาซึ่งความมั่นคงต่อชีวิต ทั้งระหว่างรับราชการและวัยเกษียณ ด้วยการรับเงินบำเหน็จหรือบำนาญนั่นเอง สำหรับข้าราชการที่มีอายุราชการนานกว่า ๑๐ ปีหรือรับราชการก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ (๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐) ซึ่งจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ระบบเดิม) นั้น คงจำกันได้ว่ากฎหมายดังกล่าวได้ให้สิทธิในการเลือกสมัครใจเข้าเป็นสมาชิก กบข. (ระบบใหม่) หรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. แล้ว จะได้รับสิทธิให้สมัครใจลาออกจากการเป็นสมาชิกหรือไม่ ปัญหาและคำตอบในเรื่องดังกล่าวมีอยู่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๐

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการก่อนวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ และสมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. ทำให้มีฐานะเป็นสมาชิก กบข. ในวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ได้รับเงินบำนาญน้อยกว่าจำนวนเงินบำนาญที่คำนวณได้ตามระบบเดิม จึงขอลาออกจากสมาชิก กบข. เพื่อรับบำนาญระบบเดิม แต่คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่อนุญาตให้ลาออก ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อผู้นั้นออกจากราชการ เว้นแต่เป็นการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้น ๆ หรือการออกจากราชการของผู้ไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นสมาชิก กบข. แล้ว สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีจะสิ้นสุดลงเมื่อออกจากราชการ เช่น เกษียณอายุราชการหรือลาออกจากราชการ โดยมีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามการลาออกจากการเป็นสมาชิกโดยตรงแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการจัดตั้ง กบข. มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการเมื่อออกจากราชการ เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิก รวมทั้งเป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออมของประเทศและการส่งเสริมการลงทุนการลาออกจากสมาชิกย่อมขัดต่อกฎหมายและขัดต่อวัตถุประสงค์การจัดตั้ง กบข. อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในสถานะที่จะลาออกจากการเป็นสมาชิกได้ เพราะขณะลาออกไม่มีสถานะเป็นสมาชิกเนื่องจากเกษียณอายุราชการแล้ว ประกอบกับการให้สมาชิก กบข. ลาออกได้ จะกระทบต่อระบบกองทุนทั้งระบบและย่อมเกิด

ความเสียหายต่อการจัดการกองทุนอันเป็นผลกระทบต่อข้าราชการ โดยรวม จึงถือว่าเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะมากกว่า ความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี คำสั่งของคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ปฏิเสธไม่ให้ผู้ฟ้องคดี ลาออกจากการเป็นสมาชิก กบข. จึงชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาดังกล่าว สมาชิก กบข. ทุกคนจึงได้ ข้อสรุปว่า เมื่อเข้าเป็นสมาชิก กบข. จะก่อนหรือหลังการบังคับใช้ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม ผู้เป็นสมาชิก กบข. ไม่สามารถแสดงเจตนาสมัครใจ ลาออกได้ ฉะนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องยอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไปจนกว่าจะเกษียณอายุ ราชการหรือลาออกจากราชการนั่นเอง

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓๑

## ค่าเสียหายจากการไม่ได้เลื่อนระดับ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๕๐

## สาระสำคัญ

อธิการบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน แต่ต่อมาได้แต่งตั้งข้าราชการอื่นดำรงตำแหน่งแทน และเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้างานอื่นว่างลง ก็มีได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี แต่กลับแต่งตั้งข้าราชการอื่น โดยอ้างความอาวุโสและความเหมาะสม เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน จากผลต่างของเงินเดือนจากการเลื่อนระดับที่สูงขึ้นล่าช้า

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในการย้ายสลับตำแหน่ง จะต้องถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคล และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์มีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งจะต้องปฏิบัติตามมติดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด

## ค่าเสียหายจากการไม่ได้เลื่อนระดับ

แต่เดิมในสายตาของคนทั่วไปมักจะมีทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทยว่าเป็น “ระบบอุปถัมภ์” และบุคลากรที่ทำงานในภาครัฐก็มักจะมีทัศนคติในการทำงานว่า “ค่าของคนไม่ได้อยู่ที่ผลของงาน แต่อยู่ที่ว่าเป็นคนของใคร” ซึ่งนอกจากจะทำให้ความน่าเชื่อถือที่มีต่อระบบราชการลดน้อยลงแล้วยังเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจข้าราชการที่มุ่งมั่นและตั้งใจจริงที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และถึงแม้ในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคลจะได้ให้ความสำคัญ โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้ค้ำถึงหลัก “คุณธรรม” มากขึ้นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงกลับดูเหมือนจะยังไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ผู้มีอำนาจยังคงใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่ได้คำนึงถึงระเบียบกฎเกณฑ์ หรือแม้กระทั่งในบางครั้งจำเป็นต้องยอมที่จะอ้างเหตุผลนานัปการเท่าที่กฎหมายจะเปิดช่องเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้ตนและพวกพ้องเสมอๆ

ดังเช่นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่คำสั่งแต่งตั้งผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับตนขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรม จนเกิดเป็นคดีพิพาทและมีการเรียกค่าเสียหายขึ้นตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๕๐

ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๖ อธิการบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผน แต่ต่อมาได้แต่งตั้งบุคคลอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานดังกล่าวแทน และเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้างานส่วนอื่นว่างลง ก็มีได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่กลับแต่งตั้งให้ข้าราชการอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานที่ว่างนั้นโดยอ้างความอาวุโสและความเหมาะสม ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบัน และมีความเห็นว่า “ถึงแม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการย้ายสลับตำแหน่ง แต่การที่แต่งตั้งให้ผู้ที่บังคับบัญชาขึ้นดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน ในขณะเดียวกัน ได้ย้ายผู้บังคับบัญชาให้ลงไปเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา น่าจะไม่ถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคล จึงมีมติว่าหากมีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันว่างลง ให้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นลำดับแรก” แต่เมื่อตำแหน่งหัวหน้างานว่างลง ผู้ฟ้องคดีก็มิได้รับแต่งตั้ง จึงยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่ไม่ได้รับแต่งตั้งตามมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ฯ ซึ่งนำมาใช้กับการพิจารณาร้องทุกข์ของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย ประกอบกับข้อ ๑๐ วรรคสองของกฎทบทวน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ



พลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ให้เป็นอำนาจของอธิการบดีที่จะสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของ อ.ก.ม. อุตสาหกรรมและร้องทุกข์ในโอกาสแรกที่ทำให้ ดังนั้น เมื่ออธิการบดีได้รับทราบมติดังกล่าวแล้วจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานในลำดับแรก แต่กลับแต่งตั้งให้บุคคลอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นับตั้งแต่วันที่คณบดีมีหนังสือถึงอธิการบดีขอให้กำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งให้บุคคลอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนเป็นระดับ ๗ โดยค่าสินไหมทดแทนให้คำนวณจากผลต่างของเงินเดือนจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนเป็นระดับ ๗ ล่าช้าเป็นเวลา ๑๐ เดือน

คดีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจในระบบบริหารงานบุคคลในองค์กรภาครัฐว่า ยังคงให้ความสำคัญกับระบบอุปถัมภ์โดยมิได้สนใจยึดดีต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดซึ่งผลจากการใช้อำนาจดังกล่าว คงมิได้กระทบต่อสถานะของข้าราชการแต่เพียงผู้เดียว และถึงแม้จะได้ชดใช้ค่าเสียหายด้วยเงินจำนวนเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่ก็ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคมประเทศ อีกทั้งยังส่งผลให้กลไกการบริหารงานบุคคลเสื่อมประสิทธิภาพ ซึ่งย่อมกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของภารกิจภาครัฐที่มีไว้เพื่อประโยชน์

สาธารณชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และถึงแม้ในอนาคตอันใกล้นี้จะมี การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลให้มีกลไกพิทักษ์คุณธรรม ที่มีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายให้ข้าราชการมีคุณภาพและราชการ ต้องปฏิบัติต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคล ที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและปราศจากอคติก็ตาม แต่หากผู้ใช้อำนาจยังมี การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่ใช้กฎหมายให้เป็นเครื่องมือปฏิบัติ อย่างถูกต้อง อีกทั้งมิได้ปรับเปลี่ยนทัศนคติให้สอดคล้องกับ กฎเกณฑ์ใหม่ที่จะนำมาใช้ ก็เชื่อได้ว่าข้าราชการไทยคงจะได้เห็น ร่องรอยของระบบอุปถัมภ์ต่อไปอีกนาน

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓๒

การวินิจฉัยพฤติกรรมในทางที่เสื่อมเสีย  
ที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่ง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖/๒๕๕๐

## สาระสำคัญ

สภาเทศบาลวินิจฉัยพฤติการณ์ของสมาชิกสภาเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และลงมติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีการอภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติ แต่อ้างเพียงรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงของจังหวัดและอำเภอ ถือว่าสภาเทศบาลไม่ได้ดำเนินการสอบสวนจนปราศจากข้อสงสัยที่จะลงมติได้

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือมีคำสั่งเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีพฤติกรรมในทางที่เสื่อมเสียหรือไม่นั้น จะต้องรวบรวมข้อเท็จจริงโดยแสวงหาพยานหลักฐานอย่างครบถ้วน ทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคลจนปราศจากข้อสงสัยและมีน้ำหนักเพียงพอ ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏพยานหลักฐานยืนยันถึงขั้นเอาผิดทางอาญาได้ แต่หากมีพฤติการณ์ชัดเจนว่าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ย่อมถือว่า มีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียทางศีลธรรมได้แล้ว

## การวินิจฉัยพฤติกรรมในทางที่เสื่อมเสีย ที่จะทำให้พ้นจากตำแหน่ง

สาเหตุของการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น ประการหนึ่ง คือ การมีพฤติกรรมในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทุกครั้งที่มิชอบเท็จจริงเกิดขึ้น ก็มักจะมีปัญหาโต้เถียงกันเสมอระหว่างผู้มีอำนาจวินิจฉัยกับผู้กระทำ หรือแม้กระทั่งในความเข้าใจของสังคมที่มีความเห็นแตกต่างกันว่า พฤติกรรมอย่างไรจะถือว่าทำให้เสื่อมเสียแก่องค์กร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ชัดเจน โดยให้ถือว่าการเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นพฤติกรรมที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องดำเนินการให้บุคคลที่เกี่ยวข้อง พ้นจากตำแหน่งไว้แล้วก็ตาม ปัญหาข้อพิพาทก็ยังเกิดขึ้นเสมอ ๆ

ดังเช่นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖/๒๕๕๐ ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เปิดบ่อนการพนัน และเป็นเจ้ามือหวยเถื่อน จนในที่สุดสภาเทศบาลได้ลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าตนไม่มีพฤติกรรมเกี่ยวกับยาเสพติดและได้มีการรับรองจากผู้กำกับสถานีตำรวจแล้วว่าไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีผู้มีอิทธิพลและกลุ่มผู้ถูกเฝ้าระวัง อีกทั้งการประชุมเพื่อมีมติ

ให้พ้นจากตำแหน่งไม่มีการอภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติดังกล่าว โดยที่ประชุมพิจารณาเพียงรายงานผลการสอบข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่รายงานต่อนายอำเภอ เท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พฤติกรรมขายห่วยใต้ดินเกิดขึ้นก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเป็นสมาชิก สภาเทศบาล ประกอบกับประเด็นนี้สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีการอภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ฟ้องคดี คงกล่าวอ้าง เฉพาะหนังสือของจังหวัดหนองคายและหนังสืออำเภอเซกา เรื่องรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเท่านั้น จึงถือว่า ในการลงมติดังกล่าว สภาเทศบาลไม่ได้ดำเนินการสอบสวน จนได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพียงพอจนปราศจากข้อสงสัยที่จะลงมติ ให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (สภาเทศบาล) หยิบยกหนังสือสัญญาพันธะเลิกจำหน่ายสลากกินรวบ ที่อดีตสามีของผู้ฟ้องคดีทำไว้ มาอ้างว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีพฤติกรรม ขายห่วยใต้ดินร่วมกับสามีเพราะทั้งสองคนยังอยู่ร่วมบ้าน หลังเดียวกันและคงใช้ชื่อสกุลของอดีตสามีนั้น ข้อเท็จจริง ยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีร่วมกับอดีตสามี ขายห่วยใต้ดินในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ฉะนั้น เมื่อพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอิทธิพล เปิดบ่อนการพนันและเป็นเจ้ามือหรือเป็นผู้ขายห่วยใต้ดิน ในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล กรณีจึงยังไม่อาจรับฟัง

ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจนถึงขั้นถูกดำเนินคดีอาญา แต่หากปรากฏว่ามีข้อมูลในทางลับของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตรงกันว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดถึงขนาดมีรายชื่อในบัญชีของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และยังสอดคล้องกับพยานบุคคล เช่น บรรดาผู้ปกครองท้องที่และราษฎรในพื้นที่ซึ่งมีความคุ้นเคยและรู้ถึงพฤติการณ์ของบุคคลในหมู่บ้านตำบลของตนเป็นอย่างดี ประกอบกับการลงลายมือชื่อในพันธะสัญญายอมรับว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและสัญญาจะเลิกเกี่ยวข้องกับศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ อ. ๑๐๕/๒๕๔๙ วินิจฉัยว่า แม้จะไม่ปรากฏพยานหลักฐานยืนยันถึงขั้นเอาความผิดทางอาญาได้ พฤติการณ์ดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียทางศีลธรรมได้แล้ว

จากทั้งสองคดีดังกล่าว คงเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยปัญหาว่า พฤติการณ์การกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดอย่างไร ถือเป็น “การมีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียทางศีลธรรม” อันเป็นเหตุให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจาก

ตำแหน่ง ทั้งนี้ หน้าที่ประการสำคัญก่อนที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัย หรือมีคำสั่งให้ผู้กระทำพ้นจากตำแหน่ง ก็คือ การรวบรวม ข้อเท็จจริงโดยจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง อย่างครบถ้วน ทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคล จนปราศจากข้อ สงสัยและมีน้ำหนักเพียงพอที่จะวินิจฉัยว่ามีพฤติการณ์ตามที่ถูก กล่าวหาจริง

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๓๓

การให้ลักษณะของกฎหมายแก้ไข้เท็จจริง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑/๒๕๕๐

สาระสำคัญ

มหาวิทยาลัยออกคำสั่งลงโทษนักศึกษาโดยปรับข้อเท็จจริง  
ไม่ตรงตามเงื่อนไขของกฎหมาย อีกทั้งแปลความเกินเจตนารมณ์ของ  
กฎหมายที่ให้อำนาจ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ  
จำต้องตีความกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจอย่างถูกต้อง  
มิใช่จะพิจารณาแต่ถ้อยคำที่บัญญัติขึ้นแต่ประการเดียว หากต้อง  
พิจารณาควบคู่กับการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายไปพร้อม ๆ กัน



## การให้ลักษณะของกฎหมายแก้ไข้เท็จจริง

แม้จะยอมรับว่าทุนกับกระแสโลกาภิวัตน์ เป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนประเทศให้ได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่ทุกสังคมประเทศก็ไม่อาจปฏิเสธความสำคัญของ “การศึกษา” ได้ เพราะการศึกษาถือเป็นรากฐานสำคัญของชีวิต ของคนในชาติ และเป็นพลังสำคัญที่จะทำให้ประเทศมีความมั่นคงและได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน การศึกษาจึงมิใช่จะมีประโยชน์เพียงเพื่อให้คนสามารถอ่านออกเขียนได้ สื่อสาร และสร้างความสัมพันธ์กัน อย่างเข้าใจ หรือนำความรู้ไปประกอบการงานอาชีพที่ดีได้เท่านั้น แต่การศึกษานำมาซึ่งความคิด อุดมการณ์ และการพัฒนาศักยภาพ และคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชาติ และในบางครั้งยังใช้เป็นเครื่องการันตีหรือชีวิตถึงความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ หรือคุณค่าของคนในบางโอกาสที่สังคมหยิบยื่นให้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี เราก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการศึกษานำมาซึ่งปัญหาข้อขัดแย้งของคนในสังคมได้เช่นเดียวกับปัญหาอื่นๆ เช่น กรณีปัญหาการจัดระบบการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาโดยให้ใช้คะแนนผลการสอบ ที่เรียกว่า O-NET หรือปัญหาการทุจริตในการสอบ เพื่อให้ผ่านเกณฑ์คะแนนที่สถาบันการศึกษากำหนดไว้ ดังตัวอย่างตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๕๐ ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ในการสอบวิชา EAP I กรรมการควบคุมการสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดี (นักศึกษา)

คัดลอกคำศัพท์ภาษาอังกฤษซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อสอบและคำตอบลงในใบแทนบัตรประจำตัวก่อนที่จะนำออกจากห้องสอบ คณะกรรมการประจำคณะจึงมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามข้อ ๘ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยข้อปฏิบัติในการสอบ พ.ศ. ๒๕๒๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณบดี) มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี โดยให้ได้รับสัญญาลักษณ์ F และพักการศึกษาหนึ่งภาค ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๘ ของข้อบังคับดังกล่าว กำหนดว่า “ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ เมื่อส่งสมุดคำตอบและกระดาษคำตอบแล้วจะขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงอีกมิได้” ซึ่งแปลความได้ว่า เป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีทำข้อสอบ โดยผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติตามข้อความ หรือคำสั่งที่แจ้งไว้ในข้อสอบ หากละเลยไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง ผู้เข้าสอบก็จะเสียประโยชน์ โดยไม่อาจขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสมุดคำตอบหรือกระดาษคำตอบที่ได้ส่งไว้แล้ว และถือเป็นเงื่อนไข หรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบที่ผู้เข้าสอบต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์และมีสภาพเป็นกฎที่กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับการลงโทษนักศึกษาที่ไม่ปฏิบัติตาม แต่เมื่อข้อสอบวิชา EAP I มีข้อความกำหนดไว้ว่า “DO NOT TAKE THIS BOOKLET OR ANY PART OF IT OUT OF THE TEST ROOM” และมีข้อความอื่นที่แจ้งหรือเป็นเงื่อนไขหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการทำข้อสอบให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขหรือเจตนารมณ์ ตามข้อ ๘ ของข้อบังคับฯ แต่ข้อความ “ห้ามนำข้อสอบหรือส่วนใด ส่วนหนึ่งของข้อสอบออกนอกห้องสอบ” เป็นข้อเท็จจริงที่มุ่งประสงค์

มิให้มีการนำข้อสอบออกไปเผยแพร่ในห้องสอบ เพื่อรักษาข้อสอบมาตรฐานไว้ไม่ให้ต้องมีการจัดทำข้อสอบนั้นขึ้นใหม่อีก มิใช่ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีคัดลอกข้อความส่วนหนึ่งของข้อสอบและคำตอบลงในสำเนาใบแทนบัตรประจำตัวเพื่อที่จะนำออกจากห้องสอบ แม้เป็นการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตามข้อความที่แจ้งไว้ในข้อสอบ ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขอันเป็นความผิดตามข้อ ๙ แต่อย่างใด แต่หากผู้ถูกฟ้องคดียังถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด ก็สามารถพิจารณาว่าเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยวินัยของนักศึกษา อันเป็นกฎทั่วไปที่กำหนดการลงโทษผู้กระทำผิดหรือไม่ คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการวินิจฉัยความผิดและลงโทษที่ไม่ถูกต้อง เพราะปรับข้อเท็จจริงไม่ตรงกับเงื่อนไขและเป็นการแปลความข้อความหรือคำสั่งที่แจ้งไว้ในข้อสอบเกินเจตนารมณ์ตามข้อ ๙ ของข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการให้ลักษณะกฎหมายปรับแก้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นผิดพลาด ซึ่งก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับแต่ละครั้ง ผู้มีอำนาจออกคำสั่งจำเป็นต้องอย่างยั้งที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่งให้ได้ข้อยุติเสียก่อน แล้ววินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ฟังยุติแล้วกับข้อเท็จจริงของกฎหมายที่เป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่งว่าเป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันหรือไม่ หากมิใช่ข้อเท็จจริงเดียวกันก็ย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งนั้น และประการสำคัญ

ฝ่ายปกครองจะต้องตีความกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจ  
อย่างถูกต้อง โดยมีใช้จะพิจารณาแต่ถ้อยคำที่บัญญัติขึ้น  
แต่ประการเดียว แต่จะต้องพิจารณาควบคู่กับการค้นหาเจตนารมณ์  
ของกฎหมายไปพร้อมๆ กันด้วย และหากตีความกฎหมาย  
โดยบิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือเกินเจตนารมณ์  
ของกฎหมาย ย่อมจะมีผลทำให้คำสั่งที่ออกใช้บังคับไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓๔

## การเบิกค่ารักษาพยาบาลกรณีฉุกเฉิน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗/๒๕๕๐

## สาระสำคัญ

การวินิจฉัยการเบิกค่ารักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน “มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากมิได้รับการรักษาพยาบาลในทันที อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต” จะต้องพิจารณาประเด็นสำคัญคือ โอกาสของผู้ป่วยว่ายังมีโอกาสที่จะเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลของรัฐหรือไม่ เวลา ผู้ป่วยมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะได้รับบริการทางการแพทย์ในทันทีหรือไม่ และกระบวนการรักษา ต้องสอดคล้องกับข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน หากไม่ได้รับการรักษาในทันทีจะเป็นอันตรายต่อชีวิต

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การออกคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งมีหน้าที่ต้องรับฟังข้อเท็จจริง คำชี้แจง และพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็น เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบและครบถ้วน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

## การเบิกค่ารักษาพยาบาลกรณีฉุกเฉิน

การจัดสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลให้กับข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับข้าราชการที่เจ็บป่วย รวมไปถึงบุคคลในครอบครัว คือ บุตรชอบด้วยกฎหมาย คู่สมรส และบิดามารดา ทั้งนี้ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเบิกค่ารักษาพยาบาลไว้ประการหนึ่งว่า กรณีที่เข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลของทางราชการ จะเบิกค่ารักษาพยาบาลได้เต็มจำนวนที่จ่ายไปจริงทั้งประเภทผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน แต่หากเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลเอกชน จะเบิกค่ารักษาพยาบาลได้เฉพาะกรณีเป็นผู้ป่วยประเภทผู้ป่วยในและจะเบิกได้เฉพาะกรณีประสบอุบัติเหตุ อุบัติภัย หรือมีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งหากมิได้รักษาในทันทีทันใด อาจเป็นอันตรายต่อชีวิตโดยต้องมีใบรับรองของแพทย์ประกอบการขอเบิกด้วยเท่านั้น

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่ารักษาพยาบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลเอกชน มักจะเกิดปัญหาข้อโต้แย้งกันอยู่เสมอๆ ว่าอย่างไรจึงจะถือว่า “มีความจำเป็นรีบด่วนซึ่งหากมิได้รักษาในทันทีทันใดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต” เพราะจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่ละกรณีนั้น

ล้วนมีความแตกต่างกันหลากหลายรูปแบบ และเอกชนที่เกี่ยวข้องก็อาจเข้าใจความหมายของถ้อยคำที่กฎหมายบัญญัติไว้กว้างแคบแตกต่างกัน เช่น กรณีที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗/๒๕๕๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดีขอเบิกค่ารักษาพยาบาลของมารดาที่ได้เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลเอกชน โดยอ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินตามคำรับรองของแพทย์ผู้รักษา แต่ผู้มีอำนาจมีคำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกเพราะเห็นว่าไม่ใช่เหตุฉุกเฉิน

คดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงว่า มารดาของผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่ที่จังหวัดพิจิตร แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำมารดาไปรับการรักษาที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยได้เข้าตรวจอาการที่คลินิก ก. การแพทย์ และแพทย์มีความเห็นว่าเกิดอาการเฉียบพลันจากกระดูกที่หลังยุบตัวไปทับเส้นประสาท เวลาขยับตัวจะเกิดการเสียดสีซึ่งเป็นต้นเหตุของการปวด และควรนำผู้ป่วยเข้ารับการรักษาพยาบาลโดยเร่งด่วน จึงส่งตัวไปรับการรักษาที่โรงพยาบาลลานนา (สถานพยาบาลของเอกชน) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระยะทางจากจังหวัดพิจิตร (ภูมิลำเนา) กับโรงพยาบาลลานนาห่างไกลกว่า ๔๐๐ กิโลเมตร ต้องใช้เวลาเดินทางโดยรถยนต์ไม่น้อยกว่า ๔ ชั่วโมง ทำให้เห็นได้ว่ามารดาของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีอาการเจ็บป่วยอย่างรุนแรงจนต้องได้รับการรักษาในทันทีทันใด ถึงแม้แพทย์จากคลินิก ก. การแพทย์มีความเห็นว่า ควรส่งผู้ป่วยเข้ารับการรักษาโดยเร่งด่วนก็ตาม แต่โรงพยาบาลที่อยู่ใกล้เคียงกับคลินิกดังกล่าวมีไข้มีเพียงโรงพยาบาลลานนาเท่านั้น แต่ยังมีโรงพยาบาลสวนดอก (โรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่) หรือโรงพยาบาลนครพิงค์

(โรงพยาบาลประจำจังหวัด) ซึ่งเป็นสถานพยาบาลของทางราชการ ที่เป็นศูนย์การแพทย์ที่ทันสมัยทั้งเครื่องมือและแพทย์ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะทางทุกสาขา พร้อมให้บริการรักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยทุกโรค ตลอดเวลา ที่ผู้ฟ้องคดีจะขอให้แพทย์ส่งตัวมารดาเข้ารับ การรักษาพยาบาลได้ ฉะนั้น จึงไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังว่า เป็นกรณีที่ไม่มีโอกาสหรือไม่มีเวลาเพียงพอที่จะส่งตัวผู้ป่วย เข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการ และ คำรับรองของแพทย์ก็ไม่สอดคล้องกับกระบวนการรักษาที่บ่งชี้ว่า อาการเจ็บป่วยเป็นกรณีฉุกเฉินถึงขั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิต เพราะภายหลังจากที่มารดาของผู้ฟ้องคดีถูกส่งตัวเข้ารับ การในโรงพยาบาลลานนา เวลา ๑๘.๓๐ น. แต่แพทย์ได้ทำการผ่าตัด ในเวลา ๐๗.๐๐ น. ของวันรุ่งขึ้น ซึ่งใช้เวลารอคอยผ่าตัดประมาณ ๑๒ ชั่วโมงครึ่ง จึงถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากมิได้รับการรักษาพยาบาลในทันทีทันใดอาจเป็นอันตราย ต่อชีวิตตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ ผู้มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลในกรณีดังกล่าว

ผลของคดีนี้ได้วางแนวทางการวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณี “มีความจำเป็นรีบด่วนซึ่งหากมิได้รับการรักษาในทันทีทันใดอาจเป็น อันตรายต่อชีวิต” ว่าจะต้องพิจารณาประเด็นสำคัญ ๓ ประการ คือ (๑) โอกาส ผู้ป่วยยังมีโอกาสที่จะเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ สถานพยาบาลของรัฐหรือไม่ (๒) เวลา ผู้ป่วยมีความจำเป็นเร่งด่วน ที่จะได้รับบริการทางการแพทย์ในทันทีหรือไม่ (๓) กระบวนการ



รักษา ต้องสอดคล้องกับข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน หากไม่ได้รับการรักษาในทันทีทันใดจะเป็นอันตรายต่อชีวิต

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางการวินิจฉัย ที่อาจเกิดขึ้นกับกรณีใดกรณีหนึ่งที่มีข้อเท็จจริงเป็นไปในทำนองเดียวกันเท่านั้น หากได้มีความหมายว่าหน่วยงานของรัฐจะไม่นำข้อเท็จจริงอื่นที่เกิดขึ้นมาประกอบการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ เพราะการออกคำสั่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งย่อมมีหน้าที่ต้องรับฟังข้อเท็จจริง คำชี้แจง และพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็น เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นอย่างรอบคอบและครบถ้วน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓๕

### การทำหนังสืออุทธรณ์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗/๒๕๕๐

#### สาระสำคัญ

คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง การจัดทำคำอุทธรณ์ที่ไม่มีรายละเอียดถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และคำอุทธรณ์ที่มีรายละเอียดครบถ้วน แต่ยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ มีผลทำให้ศาลยกฟ้อง

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การทำหนังสืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้อุทธรณ์จะต้องแสดงรายละเอียดข้อเท็จจริงและเหตุผลโต้แย้งคำสั่งให้ชัดเจนว่าไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรมอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนคำสั่งที่ตนออกไปว่ามีข้อบกพร่องหรือไม่เป็นธรรมตามที่ผู้อุทธรณ์ได้โต้แย้งไว้หรือไม่ ขณะเดียวกันองค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่ง ควรชี้แจงรายละเอียดและแนะนำขั้นตอนหรือวิธีการในการจัดทำคำอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งได้ทราบด้วย แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนก็ตาม เพราะในที่สุดแล้วฝ่ายปกครองยังต้องผูกพันกับภาระหน้าที่ที่ต้องอำนวยความสะดวกและความยุติธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

## การทำหนังสืออุทธรณ์

เมื่อพูดถึงศาลแล้ว หลายคนคงจะรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่ไกลตัว และคงจะไม่เกิดเรื่องใด ๆ กับตนจนต้องขึ้นโรงขึ้นศาลหรอก แต่โลกนี้ไม่มีอะไรแน่นอน แม้เราจะระมัดระวังไม่ทำอะไรให้กระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่น แต่เราก็อาจเป็นผู้ถูกกระทำจนต้องพึ่งบารมีศาลให้ท่านช่วยปลดเปลื้องความทุกข์ให้ก็ได้ ใครจะไปรู้! โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสังคมประชาธิปไตยที่มีรูปแบบการปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “หลักนิติรัฐ” ด้วยแล้ว สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนถือเป็นเรื่องสำคัญที่ประชาชนในรัฐต่างต้องเคารพซึ่งกันและกัน หรือแม้กระทั่งฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจเพื่ออำนวยการประโยชน์สาธารณะก็ตาม หากใช้อำนาจในทางที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ที่ได้รับผลกระทบย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายได้ อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จะใช้สิทธิทางศาลได้ทุกเรื่องในทันที เพราะมีฉะนั้น คดีความต่าง ๆ ที่เข้าสู่ศาลคงจะมีมากมายจนส่งผลให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมได้ และนั่นก็ย่อมหมายถึง “ความไม่ยุติธรรม” นั่นเอง

ดังนั้น เพื่อลดข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาลและเพื่อให้ฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจได้มีโอกาสทบทวนการใช้อำนาจของตน กฎหมายจึงได้กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการสำหรับการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง โดยให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่ง

ทางปกครอง “อุทธรณ์” คำสั่งนั้น ก่อนที่จะมีการนำคดีไปสู่ศาล และถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่หากแผ่นดินไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองมีอำนาจที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ดังตัวอย่าง จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๕๐ ซึ่งผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง สังกัดกรุงเทพมหานคร ได้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการกรณีเรียกรับเงินจากแม่ค้าขายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยรับทราบคำสั่งวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๔ และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รวมสองฉบับ คือ ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๔ ระบุว่า “ข้าพเจ้าประสงค์ ขออุทธรณ์คำสั่งลงโทษ รายละเอียดจะส่งมาภายหลัง” ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ปฏิเสธข้อกล่าวหาและมี รายละเอียดที่แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ ครบถ้วน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่รับอุทธรณ์ เนื่องจาก คำอุทธรณ์ฉบับที่ ๑ แม้ยื่นภายในกำหนดแต่ก็ไม่มีรายละเอียด ข้อเท็จจริงและเหตุผล ส่วนฉบับที่ ๒ ยื่นเกินกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าตนไม่ได้รับโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและคำชี้แนะ แก้ไขให้ถูกต้อง จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งลงโทษไล่ออกจาก ราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งสิทธิ ในการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดี

ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งฉบับที่ ๑ ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง โดยมีข้อความระบุเพียงว่าขออุทธรณ์คำสั่งลงโทษ แต่ไม่มีการจัดส่งรายละเอียดที่แสดงข้อเท็จจริงและเหตุในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมอย่างไร ภายในกำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ครบถ้วนถูกต้องในสาระสำคัญตามมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๓ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ และมีใช้คำอุทธรณ์ที่มีข้อบกพร่องเล็กน้อยหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมคำอุทธรณ์ให้ถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนหนังสืออุทธรณ์ฉบับที่ ๒ แม้จะแสดงรายละเอียดข้ออ้างพร้อมเหตุผลโต้แย้งคำสั่งลงโทษก็ตาม แต่เป็นคำอุทธรณ์ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ดังนั้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญและยื่นเมื่อพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำวินิจฉัยไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้เป็นข้อเตือนใจที่ดีสำหรับผู้อุทธรณ์ในการทำหนังสืออุทธรณ์ว่า จะต้องแสดงรายละเอียดข้อเท็จจริงและเหตุผลโต้แย้งคำสั่งให้ชัดเจนว่าไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรมอย่างไร เพื่อให้ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนคำสั่งที่ตนออกไปว่ามีข้อบกพร่องหรือไม่เป็นธรรมตามที่ผู้อุทธรณ์โต้แย้งไว้หรือไม่ และมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ ขณะเดียวกันองค์กรฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งก็ควรที่จะต้องชี้แจงรายละเอียด ตลอดจนแนะนำขั้นตอนหรือวิธีการในการจัดทำคำอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทราบด้วย แม้กฎหมายจะมีได้กำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนก็ตาม เพราะในที่สุดแล้วฝ่ายปกครองยังต้องผูกพันกับภาระหน้าที่ที่ต้องอำนวยความสะดวกและความยุติธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มิใช่เพิกเฉยจนเป็นคดีพิพาทขึ้นโรงขึ้นศาล และเกิดความเสียหายจนยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ดังเช่นคดีนี้ เป็นต้น

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓๖

### ผู้ต้องหาในคดีอาญา มีสิทธิสมัครเป็นตำรวจ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๐/๒๕๕๐

#### สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญาฐานยกยอก ต่อมาศาลอนุญาตให้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ มีผลเท่ากับศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาว่ากระทำผิด ฉะนั้น จึงต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป พกติดการยังไม่ถึงขั้นเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรม อันเป็นคุณสมบัติที่ต้องห้ามเข้ารับราชการ

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง อันมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงและความสมเหตุสมผลแก่กรณีที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์หรือแนวนโยบายให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม ถ้าหากข้อเท็จจริงที่พิจารณานั้นมีลักษณะพิเศษ หากฝ่ายปกครองวินิจฉัย โดยยึดติดหรือผูกพันกับแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่ามีลักษณะพิเศษสมควรที่จะวินิจฉัยแตกต่างจากแนวปฏิบัติหรือไม่ ย่อมมีผลทำให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## ผู้ต้องหาในคดีอาญา มีสิทธิสมัครเป็นตำรวจ

“ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี” เป็นคุณสมบัติของบุคคลที่จำเป็นและมักจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบหลาย ๆ ฉบับ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการกลั่นกรองหรือคัดสรรบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนแทบทุกแห่ง ทั้งนี้ เพราะสิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่สุดในการดำเนินกิจการใด ๆ ก็คือ “คน” ซึ่งหากคนในหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ มีศีลธรรม ซื่อสัตย์สุจริต นอกจากจะทำให้การดำเนินงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์แล้ว ยังนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยในสังคมของการทำงานอีกด้วย เช่นเดียวกับ การเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔๑ (๗) (ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗) กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกหรือผู้ที่จะสอบแข่งขันเป็นข้าราชการตำรวจว่า จะต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี โดยมีแนวทางการพิจารณาคุณสมบัติในกรณีดังกล่าวตามที่กำหนดในประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีประเภทบุคคลว่า ให้พิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นราย ๆ โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรังเกียจของสังคม และความหมายของศีลธรรมในหลัก พุทธศาสนา



การวินิจฉัยว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมหรือไม่ จึงเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจโดยแท้ ดังตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๐/๒๕๕๐ กรณีคณะอนุกรรมการพิจารณาประวัติฯ ตามคำสั่งของกองบัญชาการศีกษา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) นำพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีถูกล่ามหัวว่ากระทำความผิดทางอาญฐานยกยอกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ มาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจ ตัดสิทธิไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ เพราะถือว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามนัยมาตรา ๔๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีสอบผ่านทุกขั้นตอนและผู้ฟ้องคดีได้ชดใช้ค่าเสียหาย และศาลอนุญาตให้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ศาลอนุญาตให้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ มีผลเท่ากับศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับการสันนิษฐานว่ายังไม่มีผิดตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ซึ่งใช้บังคับอยู่ขณะยื่นฟ้องคดี) เมื่อยังไม่มีผิดตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย จึงต้องปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้ต้องหาคดีอาญาดังนั้น การมีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีผ่านภาคความเหมาะสมกับตำแหน่งเพราะมีประวัติทางคดีอาญา จึงเป็นการปฏิบัติที่เสมือนผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาแล้ว และการพิจารณาว่าผู้ใด

เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี จะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เนื่องจากมาตรา ๔๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ได้บัญญัติความหมายไว้ การที่ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญารัฐานัยยกออก ยังไม่สามารถบ่งบอกได้ว่าเงินของนายจ้างที่ได้จากการขายเทปหรือซีดีเพลงหายไปจากการกระทำของใคร เพียงแต่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ขายเทปหรือซีดีของนายจ้าง เมื่อเงินหายไปจะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำผิด โดยที่ศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาย่อมไม่ได้ และแม้ผู้ปกครองของผู้ฟ้องคดีจะได้จ่ายค่าเสียหายเพราะไม่ต้องการให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีก็ตาม ก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดในคดีอาญาตามที่ถูกกล่าวหา อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นเยาวชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอันยอมความได้ แต่ต้องถูกตัดโอกาสในการประกอบอาชีพและไม่มีโอกาสเข้ารับราชการตลอดไป ย่อมไม่เป็นธรรมกับเยาวชนของชาติและเป็นการลงโทษทางปกครองที่หนักเกินไป พฤติการณ์ยังไม่ถึงขั้นเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรม การออกคำสั่งจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งอันมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแม้กฎหมายจะให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง สามารถใช้วิจารณญาณของตนตัดสินใจอย่างเสรีเพื่อให้เหมาะสมกับกรณีที่เกิดขึ้นก็ตาม ก็มีไม่ว่าจะใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริง

และความสมเหตุสมผลแก่กรณีที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ในกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือแนวนโยบาย  
ที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจ หากวินิจฉัย  
โดยยึดติดหรือผูกพันกับแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ไม่ได้คำนึงถึง  
ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่ามีลักษณะพิเศษ สมควรที่จะวินิจฉัยแตกต่าง  
จากแนวปฏิบัติหรือไม่ ย่อมมีผลทำให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น  
ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓๗

## ความเสมอภาคในการสมัครเข้ารับราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๘/๒๕๕๐

## สาระสำคัญ

ความเสมอภาคในการสมัครรับการคัดเลือกเข้ารับราชการ กรณีที่สำนักงาน ก.พ. มีมติกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกรว่า จะต้องได้ปริญญาตรี เกียรตินิยมทางกฎหมาย ทั้งที่ไม่มีความจำเป็นเพราะบุคคลที่ไม่ได้เกียรตินิยมก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้กฎหมายจะได้ให้อำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีปฏิบัติใด ๆ ขึ้นใช้ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็มีได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลตามหลักความเสมอภาค ภายใต้ความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค

## ความเสมอภาคในการสมัครเข้ารับราชการ

“ฉันเยาว์ ฉันเขลา ฉันทึ่ม ฉันจึงมาหาความหมาย  
 ฉันหวังเก็บอะไรไปมากมาย สู้ตายให้กระดาษณ์แผ่นเดียว”  
 หนึ่งในบทกวีของท่านวิทยากร เชียงกูลดังกล่าว หลายท่าน  
 คงยังจำได้ดีว่ามีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวของบรรดานักคิด  
 นักศึกษาในการเรียกร้องประชาธิปไตยในอดีตกาล จนกลายเป็น  
 ตำนานแห่งสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมาจนปัจจุบัน  
 จึงนับได้ว่า “กระดาษณ์แผ่นเดียว” มิได้มีความหมายเพียงเฉพาะตัว  
 ของผู้แสวงหาเท่านั้น หากแต่หมายถึงประโยชน์สุขของสังคม  
 ประเทศเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบันด้วยว่า  
 เมื่อบัณฑิตจากร่วมมหาวิทยาลัยทั้งที่จบใหม่และจบมานานหลายปี  
 ต่างกระตือรือร้นและแย่งชิงที่จะเสนอตัวเข้ารับการคัดเลือก  
 เพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้า “รับราชการ” ในทุกๆ ครั้งที่หน่วยงานของรัฐ  
 เปิดรับสมัครสอบคัดเลือก หรือแม้กระทั่งบางครั้งถึงกับต้องยอม  
 ต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิดังกล่าวหากแม้หน่วยงานของรัฐปฏิเสธ  
 สิทธิการสมัครเข้ารับการคัดเลือก

ดังเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๘/๒๕๕๐  
 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาทางด้านนิติศาสตร์  
 ได้ไปยื่นใบสมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร ๓  
 ของกรมบัญชีกลาง แต่เจ้าหน้าที่ไม่รับใบสมัคร โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดี  
 ไม่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางด้านกฎหมายตามหลักเกณฑ์

ที่กำหนดในประกาศรับสมัครคัดเลือกตามมติของ ก.พ.ที่กำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่มีเหตุพิเศษในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุสามารถคัดเลือกเพื่อบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เกียรตินิยมทุกสาขาวิชาจากสถาบันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับรองทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับคัดเลือก มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี เกียรตินิยมและไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงมีสภาพเป็นกฎ ส่วนจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า วุฒิ หมายถึง ความรู้ เช่น วุฒิปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์ วุฒิปริญญาตรี สาขารัฐศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งผู้ที่จะมีวุฒิจะต้องสำเร็จการศึกษาจนได้รับปริญญา และระบบการศึกษาของไทยไม่ได้จัดแยกหลักสูตรระหว่างปริญญาตรีเกียรตินิยมและปริญญาตรีธรรมดา ผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องผ่านการศึกษาระดับต่างๆ เช่นเดียวกัน และต้องได้คะแนนตามมาตรฐานที่สถาบันการศึกษากำหนดเหมือนกัน เพียงแต่ผู้ที่ได้คะแนนสูงและผ่านเงื่อนไขจะได้รับการยกย่องด้วยการให้เกียรตินิยม แต่ยังคงถือว่ามีความรู้หรือวุฒิในสาขาวิชาการที่สำเร็จเช่นเดียวกับบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงย่อมมีศักดิ์และสิทธิเสมอกัน อีกทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

กำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงตำแหน่งที่จะใช้ในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ เพราะบางตำแหน่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดวุฒิเฉพาะปริญญาตรีเกียรตินิยม เนื่องจากบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้เช่นเดียวกับผู้ได้รับเกียรตินิยม โดยตำแหน่งนิติกรที่กรมบัญชีกลางเปิดรับสมัครคัดเลือกไม่มีความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกจากผู้ได้รับเกียรตินิยมทางด้านกฎหมาย เพราะว่ามีผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางด้านกฎหมายแต่ไม่ได้เกียรตินิยมก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรได้หากได้รับการคัดเลือก ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมโดยถือว่าเป็นวุฒิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกแทนการสอบแข่งขัน จึงเป็นการให้สิทธิเหนือกว่าหรือดีกว่าผู้ที่ได้รับปริญญาตรีในสาขาเดียวกัน แต่ไม่ได้รับเกียรตินิยมทั้ง ๆ ที่ได้รับวุฒಿಯ่างเดียวกัน ซึ่งมีศักดิ์และสิทธิที่สถาบันการศึกษารับรองเช่นเดียวกัน มติดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายที่เหมือนกันให้แตกต่างกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

คดีนี้คงทำให้ผู้เป็นบัณฑิตทั้งหลายที่ไม่ได้รับปริญญาเกียรตินิยมสบายใจได้ว่า ตนจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการสอบคัดเลือกเข้ารับราชการ เพราะแม้กฎหมายจะให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติใด ๆ ขึ้นบังคับ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม ก็มีได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจ

โดยไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้ความคุ้มครอง  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐  
และถึงแม้จะสิ้นสุดลงไปแล้ว หลักการคุ้มครองดังกล่าวก็ได้ถูก  
นำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ เช่นเดิม อันเป็นการยืนยันว่าเมื่อรัฐมีหน้าที่  
สำคัญในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะ เพื่อประโยชน์สุข  
ของประชาชนทุกคน รัฐจึงไม่อาจเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม  
ต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้

\*\*\*\*\*



## เรื่องที่ ๓๘

## สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ... กรณีโอนสังกัด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๔/๒๕๕๐

## สาระสำคัญ

การเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ ในกรณีการโอนย้ายสังกัดจากพนักงานเทศบาลไปเป็นข้าราชการครู ถือเป็นกรับราชการทั้งสิ้น การโอนย้ายไม่ทำให้สถานภาพการเป็นข้าราชการหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลง

## หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มิได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่า จะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการเฉพาะ ๘ ประเภท การปฏิบัติงานไม่ว่าจะสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ถือเป็นกรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่มีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแตกต่างกัน ได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินเช่นกัน สวัสดิการของข้าราชการไม่ว่าสังกัดใด จะต้องเท่าเทียมกัน

## สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ... กรณีโอนสังกัด

ในอาชีพข้าราชการนั้น การได้รับสวัสดิการจากรัฐ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของข้าราชการได้เป็นอย่างดี จึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่บรรดาข้าราชการ ต่างก็ได้ใช้สิทธิที่พึงมีพึงได้ของตนตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเต็มตามสิทธิที่มีอยู่ในขณะที่หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารงบประมาณของรัฐ ก็จำเป็นที่จะต้องตรวจสอบและระมัดระวังการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและรักษาประโยชน์ของส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นเสมอๆ ระหว่างข้าราชการผู้เป็นเจ้าของสิทธิกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของงบประมาณ และเมื่อหาข้อยุติในฝ่ายปกครองไม่ได้ ก็จำเป็นต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่การตัดสินของศาลปกครองในท้ายที่สุด

สวัสดิการค่าเช่าบ้านข้าราชการนับว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีการฟ้องเป็นคดีพิพาทในศาลปกครองเสมอๆ ดังเช่นตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๔/๒๕๕๐ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานเทศบาลเมืองสุรินทร์ ต่อมาเมื่อโอนมารับราชการครุฑมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงได้ขอเบิกค่าเช่าบ้าน และในระยะเริ่มแรกก็ได้รับอนุมัติให้เบิกได้ แต่ต่อมามหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งระงับสิทธิการเบิกจ่าย

ค่าเช่าบ้านพร้อมกับให้คืนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้ว โดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีโอนมาจากพนักงานเทศบาล จึงมิใช่ข้าราชการตาม นัยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และเป็นท้องที่ที่เริ่มรับราชการครั้งแรก จึงได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดี มีสถานภาพเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ (ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗) จึงเป็นข้าราชการตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และโดยที่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดว่าข้าราชการผู้ขอใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านจะต้องเริ่มรับราชการครั้งแรกโดยมีสถานภาพเป็นข้าราชการจำกัดเฉพาะ ๘ ประเภทเท่านั้น การปฏิบัติงานไม่ว่าจะสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมถือเป็นการรับราชการทั้งสิ้น เพียงแต่จะมีขอบเขตภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานยังได้รับการจัดสรรจากเงินงบประมาณแผ่นดินเช่นเดียวกัน ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ ฉะนั้น การถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ข้าราชการ จึงไม่ชอบด้วยหลักการและเหตุผล

เพราะสิทธิและสวัสดิการของข้าราชการไม่ว่าสังกัดใดต้องเท่าเทียมกัน และการโอนย้ายก็ไม่ทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการหมดสิ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๕๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ยอมรับเวลาทำงานในขณะที่มีสถานภาพเป็นพนักงานเทศบาลมาเป็นเวลาราชการของข้าราชการครูด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้โอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคนละท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก จึงต้องถือว่าได้รับคำสั่งให้เดินทางมาประจำสำนักงานต่างท้องที่และเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ โดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ อีกทั้งไม่มีเหตุต้องห้ามที่ไม่ให้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตาม (๑) ถึง (๕) ในมาตราเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คดีพิพาทเกี่ยวกับสวัสดิการค่าเช่าบ้านในประเด็นการโอนย้ายสังกัดจากพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นไปเป็นข้าราชการครูจากคดีตัวอย่างข้างต้น (หรือการโอนไปเป็นข้าราชการพลเรือนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑/๒๕๔๘ ซึ่งวินิจฉัยทำนองเดียวกัน) น่าจะเป็นข้อยุติสำหรับหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ว่า การโอนย้ายสังกัดไม่มีผลทำให้สถานภาพความเป็นข้าราชการหมดสิ้นหรือ

เปลี่ยนแปลงไป และบุคคลดังกล่าวก็มีสถานภาพเป็นข้าราชการ  
ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ  
พ.ศ. ๒๕๒๗ (ปัจจุบัน คือ พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ  
พ.ศ. ๒๕๔๗ ) และหากห้องที่นั้นเป็นคนละห้องที่กับที่เริ่ม  
รับราชการครั้งแรก ข้าราชการผู้นั้นก็ย่อมเป็นผู้มีสิทธิได้รับ  
ค่าเช่าบ้านตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓๙

### การกำหนดจุดผ่อนผันให้ขายสินค้าในทางสาธารณะ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๑/๒๕๕๐

#### สาระสำคัญ

เทศบาลกำหนดจุดผ่อนผันให้มีการจำหน่ายสินค้าในทางสาธารณะ โดยมีสิ่งปลูกสร้างติดตึ๊งกับพื้นคอนกรีตและเป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจรไปมา ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่น เสียง และควันจากการประกอบอาหาร เป็นการละเลยต่อหน้าที่

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดจุดผ่อนผันการจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะที่เกินขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ซึ่งแม้จะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือแม้กระทั่งจะเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของราษฎรก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จะสามารถใช้อำนาจได้อย่างไม่มีขอบเขตจนกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชน

## การกำหนดจุดผ่อนผันให้ขายสินค้าในทางสาธารณะ

เป็นความจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า ในยุคที่กระแสโลกาภิวัตน์เข้ามามีบทบาทพร้อมๆกับนำความเป็นศิวิไลซ์มาให้กับสังคมด้วยนั้น การใช้ชีวิตของผู้คนกลับต้องพบกับการต่อสู้ดิ้นรนและแสวงหาไม่เว้นแต่ละวัน เวลาทุกนาทีดูจะมีค่าและความหมายมากขึ้นเรื่อยๆ การลดภาระต่างๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายรวดเร็วทันกับเวลาที่ต้องใช้สำหรับความจำเป็นอย่างอื่น ถือเป็นเรื่องจำเป็นในการดำรงชีวิตแต่ละวัน ดังจะเห็นได้จากความต้องกรจบบจ่ายซื้อขายเครื่องอุปโภคบริโภคกับพ่อค้าแม่ค้าที่ตั้งวางสินค้าเรียงรายบนทางสาธารณะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งคนซื้อหรือคนขาย แต่ขณะเดียวกันเราก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ภายใต้ความสะดวกสบายที่ผู้ซื้อกับผู้ขายหยิบยื่นให้แก่กันนั้น อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนเสียหายของบุคคลอีกหลายๆ คน หากต่างฝ่ายมุ่งที่จะให้ความสำคัญกับสิทธิของตนจนไม่เคารพสิทธิของคนที่อยู่ร่วมในสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้มีหน้าที่รักษาประโยชน์สาธารณะใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตน ก็ย่อมจะนำมาซึ่งความเดือดร้อนวุ่นวาย และส่งผลกระทบต่อกระเทือนต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังเช่น กรณีเทศบาลกำหนดจุดผ่อนผันให้มีการจำหน่ายสินค้าในทางสาธารณะ โดยสร้างแผงลอยร้านค้าให้พ่อค้าแม่ค้าขายอาหาร เช่น ส้มตำไก่ย่าง หมูย่าง หรืออาหารตามสั่ง หลากหลายประเภท ตั้งแต่เวลา ๐๔.๐๐ น. - ๑๖.๐๐ น. และ ๑๖.๓๐ น. - ๒๔.๐๐ น. ทำให้ผู้มีบ้านพักอาศัยอยู่ติดกับแผงลอยได้รับผลกระทบจนทนกลืน เสี่ยง และคว้นจากการประกอบอาหารไม่ไหว จึงฟ้องขอให้เทศบาลรื้อถอนแผงลอยร้านค้า ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาที่ อ.๒๗๑/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า แม้เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะมีอำนาจในการบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎรตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมีอำนาจกำหนดจุดผ่อนผันชั่วคราว เพื่อให้มีการจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็ต้องดำเนินการตามความเหมาะสม มิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือกระทบสิทธิของประชาชนที่ใช้ทางสาธารณะในการสัญจรไปมา รวมถึงเจ้าของอาคารที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง และการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะจะมีได้เฉพาะกรณีที่มีการผ่อนผันชั่วคราว และตามวันเวลาที่กำหนดไว้เฉพาะอย่างเหมาะสม โดยมีให้มีการครอบครองและสร้างสิ่งปลูกสร้างเป็นการถาวรในพื้นที่จนทำให้ราษฎรไม่อาจใช้ทางสาธารณะสัญจรไปมาได้ เมื่อแผงลอยร้านค้าที่พิพาทมีโครงสร้างถาวรติดตึกรึกับพื้นคอนกรีตบนทางเท้าสาธารณะเต็มพื้นที่ และตั้งวางขายทั้งเวลากลางวันและกลางคืน จึงมิใช่



เป็นการผ่อนผันชั่วคราวตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับการกำหนดพื้นที่จุดผ่อนผันเป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร และเมื่อเลิกจำหน่ายหรือสิ้นสุดเวลาจำหน่ายในแต่ละวัน ก็มิได้มีการจัดเก็บสินค้า อุปกรณ์ เครื่องมือ หรือสิ่งของนำออกนอกพื้นที่ ถือเป็น การขัดต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนั้นเทศบาลยังมีอำนาจห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ รวมทั้งระงับเหตุดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และถึงแม้เทศบาลจะได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกคำสั่งให้มีการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญไปแล้ว แต่เมื่อยังคงมีการจำหน่ายอาหาร ย่อมก่อให้เกิดกลิ่น ควน เสียงดังรบกวนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงถือว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติอันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงให้เทศบาลรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และทำให้กลับสู่ทางเท้าที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาได้ตามเดิม

คดีดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดจุดผ่อนผัน การจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะเกินขอบเขตหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ซึ่งแม้จะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือแม้กระทั่งจะเป็นการดำเนินการ

ตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาความยากจนของราษฎร ก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่จะสามารถใช้อำนาจได้อย่างไม่มีขอบเขต จนกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้กับประชาชน และเมื่อมีการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นไปแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบควบคุมดูแลให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ด้วย เพราะตราบไต่ที่ประโยชน์สาธารณะยังมิได้รับความคุ้มครองในสายตาของกฎหมายยังคงถือว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อยู่ดี

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๔๐

แม่เมาะ ... ตำนานแห่งการต่อสู้เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๒๐๓/๒๕๕๐ (คดีอยู่ระหว่างอุทธรณ์)

### สาระสำคัญ

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติทบทวนการกำหนดพื้นที่แหล่งหอยขม ตึกดำบรรพ์แม่เมาะจาก ๔๓ ไร่ เป็นพื้นที่ ๕๒ ไร่ แต่มีพื้นที่ที่ตั้งของซากฟอสซิลหอยขมตึกดำบรรพ์จริงเพียง ๑๘ ไร่ เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อซากฟอสซิลและขัดต่อเจตนารมณ์เดิมในการอนุรักษ์

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจในการเลือกสั่งการใด ๆ จะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม กล่าวคือ จะต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่สามารถทำให้บรรลุต่อผลหรือสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ โดยให้กระทบต่อสิทธิของประชาชนน้อยที่สุด และต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณะกับความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชนด้วย ถ้าประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณะนั้นน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดกับประชาชน ฝ่ายปกครองต้องไม่เลือกวิธีหรือมาตรการนั้น และการใช้ดุลพินิจจะต้องไม่เกินขอบเขตของกฎหมาย

## แม่เมาะ ... ตำนานแห่งการต่อสู้เพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

พลังที่ตุลาการศาลปกครองอ่านคำพิพากษาจบลง การต่อสู้เพื่อสิทธิและเสรีภาพ การต่อสู้เพื่อรักษาทรัพย์สินสมบัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุของชาติ มิให้ถูกทำลายก็ได้ถูกบันทึกไว้ในหน้าประวัติศาสตร์ชาติไทย เป็นตำนานที่ประชาชนชาวไทย ต้องเรียนรู้และจดจำ เพราะชัยชนะของการต่อสู้ดังกล่าวมิใช่ชัยชนะของชาวบ้านในอำเภอแม่เมาะผู้ลุกขึ้นต่อสู้เท่านั้น แต่หมายถึงชัยชนะของชาวไทยทุกคนที่เป็นเจ้าของสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้

มูลเหตุอันก่อให้เกิดเป็นตำนานแห่งการต่อสู้ เริ่มต้นเมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้รับสัมปทานทำเหมืองลิกไนต์บริเวณตำบลแม่เมาะ จังหวัดลำปาง เป็นระยะเวลา ๒๕ ปี ต่อมาการไฟฟ้าฯ ได้ทำการเปิดหน้าดินเพื่อขุดถ่านหินลิกไนต์ ได้พบซากฟอสซิลหอยประเภทเจดีย์หรือหอยขมซึ่งมีอายุราว ๑๓ ล้านปี แผ่กว้างคลุมพื้นที่จำนวน ๔๓ ไร่ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ให้กันพื้นที่ที่พบฟอสซิลออกจากแปลงประทานบัตร แต่ต่อมาได้มีการทบทวนมติดังกล่าว และมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ใหม่เป็น ๕๒ ไร่ ชาวบ้านที่มีภูมิลำเนาอยู่

บริเวณรอบเหมืองลิกไนต์แม่เมาะเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีจะมีผล ทำให้ซากฟอสซิลได้รับการอนุรักษ์เพียง ๑๘ ไร่เท่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อซากฟอสซิล และขัดต่อเจตนารมณ์เดิมของการอนุรักษ์ จึงฟ้องเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ เพิกถอนประทานบัตร และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการใดๆ ในการสงวนรักษาแหล่งหอยขมตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาที่ ๑๒๐๓/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า การที่ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจในการเลือกสั่งการใดๆ จะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม กล่าวคือ จะต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่สามารถทำให้บรรลุต่อผลหรือสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ โดยให้กระทบต่อสิทธิของประชาชนน้อยที่สุด และต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณะกับความเสียหายที่จะเกิดต่อประชาชนด้วย ถ้าประโยชน์ที่จะได้รับต่อสาธารณะนั้น น้อยกว่าความเสียหายที่จะเกิดกับประชาชน ฝ่ายปกครองต้องไม่เลือกวิธีหรือมาตรการนั้น และการใช้ดุลพินิจจะต้องไม่เกินขอบเขตของกฎหมายด้วย พื้นที่แหล่งหอยขมมีสภาพเป็นเนื้อที่ที่รวมตัวของซากฟอสซิลหอยขมจำนวนมาก มีลักษณะเป็นทรพพ์อยู่ติดกับที่ดินและประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีคำวินิจฉัยว่า เป็นของโบราณที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ธรรมชาติและประวัติศาสตร์ของโลก ฟอสซิลซากหอยขมจึงเป็นโบราณวัตถุ ดังนั้น พื้นที่ที่มีซากฟอสซิลหอยขมที่ถูกค้นพบ ๔๓ ไร่ จึงเป็นโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งผู้ใดจะรื้อถอนทำลายไม่ได้ การที่คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กำหนดพื้นที่อนุรักษุ์แหล่งหอยขม ๕๒ ไร่ แต่เป็นพื้นที่ที่มีซากฟอสซิลหอยขมเพียง ๑๘ ไร่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตของกฎหมาย

การขุดพบซากฟอสซิลหอยขมพื้นที่ ๔๓ ไร่ เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญในการออกประทานบัตรและเป็นข้อเท็จจริงเดิมที่มีอยู่แล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวในขณะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมย่อมต้องมีคำสั่งปฏิเสธที่จะออกประทานบัตร ฉะนั้น จึงเป็นการออกประทานบัตรโดยมีข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนหรือโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ จึงต้องเพิกถอนประทานบัตร แต่เมื่อไม่ดำเนินการจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ที่กำหนดพื้นที่อนุรักษุ์ซากฟอสซิลหอยขม ๑๘ ไร่ มิได้มีการศึกษาความเหมาะสมของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันมาก่อน และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ควบคุมสั่งการให้มีการดำเนินการให้การไฟฟ้า หยุดการทำเหมืองถ่านหินลิกไนต์บริเวณที่พบซากฟอสซิล และทำการทบทวนความเหมาะสมของมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้

สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน จึงเป็นการละเอียดต่อหน้าที่ตามที่  
กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ

ผลการต่อสู้เพื่อสิทธิและเสรีภาพของชาวแม่เมาะ  
ดังกล่าว นอกจากแหล่งซากฟอสซิลหอยขมที่มีอายุ ๑๓ ล้านปี  
จะได้ถูกขึ้นทะเบียนเป็นเขตโบราณสถาน และอนุรักษ์ไว้สำหรับ  
อนุชนรุ่นหลังใช้เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ถึงกระบวนการของ  
การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติและร่องรอยของสิ่งมีชีวิตในอดีต  
ที่เกิดขึ้นบนพื้นแผ่นดินไทยที่ชนชาวไทยต้องหวงแหนและจารึกไว้  
ตลอดกาลแล้ว ยังเป็นบรรทัดฐานสำหรับผู้ใช้อำนาจในฝ่ายปกครอง  
ว่า การที่จะออกคำสั่งหรือกระทำการใดๆ ในทางปกครองจะต้อง  
คำนึงถึงกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นสำคัญ เพราะในรัฐเสรีประชาธิปไตย  
ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น  
การใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือนอกเหนือกฎหมาย ย่อมเป็น  
การกระทำที่ไม่ชอบ และศาลปกครองมีอำนาจที่จะเพิกถอน  
การกระทำนั้นได้

\*\*\*\*\*