

เรื่องที่ ๑  
พฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด  
หมดสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๐/๒๕๕๒ และ  
อ. ๔๗๔/๒๕๕๔

สาระสำคัญ

กรณีแรก เป็นพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้านที่ปล่อยปละละเลย ไม่เอาใจใส่และไม่ถือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติด และยังเป็นผู้ถูกจับกุมในข้อหามียาเสพติดไว้ในครอบครอง ซึ่งแม้ว่าคดีจะเกิดขึ้นก่อนที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านก็ถือเป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่ง ไล่ออกจากตำแหน่งได้ ส่วนกรณีที่สอง เป็นกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านทราบ ว่ามีการกระทำความผิดในเขตหมู่บ้านและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่ปล่อยปละละเลยไม่ตรวจตราดูแล ปล่อยให้มีการจำหน่ายและ เสพยาเสพติด และลักลอบเล่นการพนันอันเป็นการกระทำความผิด ที่มีโทษทางอาญา ซึ่งแม้ผู้ใหญ่บ้านจะมีได้ร่วมกระทำความผิด ด้วยก็ตาม แต่ถือว่ามีความผิดกรณีบ่งชี้ว่าเป็นผู้ไม่เหมาะสมกับ ตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ การที่ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีคำสั่งไล่ออกจากตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในทางปกครอง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรในหมู่บ้าน และตรวจตราดูแลมิให้มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นในเขตหมู่บ้าน แต่กลับกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดติดเสียเอง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดภายในหมู่บ้าน หรือปล่อยปละละเลยให้มีการเล่นการพนันอันเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ภายในหมู่บ้านโดยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิด พฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนพฤติการณ์ที่ปล่อยปละละเลยให้มีการเล่นการพนัน แม้ว่าผู้ใหญ่บ้านจะมีได้ร่วมกระทำความผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ก็ตาม แต่ถือว่าเป็นความบกพร่องในความประพฤติและความสามารถที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

## พฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด หมดสิทธิเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ตำแหน่ง “ผู้ใหญ่บ้าน” เป็นตำแหน่งที่อยู่คู่กับสังคมไทย มาช้านาน ทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของชาวบ้านและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน เป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับชาวบ้านมากที่สุด ผู้ใหญ่บ้านจึงย่อมรู้ปัญหาและรู้ความต้องการของชาวบ้านเป็นอย่างดี บุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องเป็นบุคคลที่สมควรได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้ดูแลทุกข์สุขของชาวบ้าน สามารถเป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการได้ และเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต มีภาพพจน์ที่ดี โปร่งใส มีพฤติกรรมเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของชาวบ้านทั่วไป

คดีที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์มุขกฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้านที่บกพร่องในทางความประพฤติ ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ รวมถึงมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ จงใจไม่ปฏิบัติตามราชการและระเบียบของทางราชการ จนทำให้ถูกไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

**คดีแรก** ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมในข้อหาหมิ่นยาเสพติดให้โทษประเภท ๑ ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลจังหวัดพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.

๒๕๒๒ ให้รอการลงโทษ คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการปราบปราม ยาเสพติดตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล แต่กลับมาเป็น ผู้กระทำผิดเสียเอง ควรลงโทษไล่ออกจากตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่และให้ความร่วมมือกับทางราชการเป็นอย่างดีและเป็นที่รักใคร่ของชาวบ้าน อีกทั้งตนเองเป็นเพียงผู้ใหญ่บ้าน หากได้มีศักยภาพที่จะจัดการกับปัญหายาเสพติดที่เป็นปัญหาระดับโลกได้ และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ รวมถึงกำนันที่รับผิดชอบ ก็ต้องรับผิดชอบเช่นผู้ฟ้องคดีด้วย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

การที่ผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษามาตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ให้รอการลงโทษ จะถือว่ามีพฤติการณ์เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ อันจะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องออก

จากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง” หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเคยถูกฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดในความผิดตามกฎหมายยาเสพติดให้โทษ และศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นคดีที่เกิดขึ้นก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่ได้มีการดำเนินคดีในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและมีการรับสารภาพในชั้นสอบสวนว่าเป็นผู้กระทำความผิดในข้อหาซื้อขายยาเสพติดไว้ในครอบครอง และพยานบุคคลให้การสอดคล้องกันว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และในฐานะผู้ใหญ่บ้านไม่เอาใจใส่ต่อหน้าที่ในการป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติดในหมู่บ้าน ซึ่งมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดอย่างหนัก ประกอบกับเป็นบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีข้อมูลบุคคลที่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นผู้ที่รักษาวินัยโดยเคร่งครัด ทั้งที่หน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านของตน และมีหน้าที่ในการช่วยเหลือนายอำเภอในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ปกครองราษฎร อำนาจความสะดวก และบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ราษฎร ผู้ใหญ่บ้านจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำความเจริญหรือความเสื่อมให้แก่หมู่บ้านของตน และเป็นความจำเป็นอย่างมากที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใหญ่บ้านจะต้องดำรงตนให้เป็นที่เชื่อถือของราษฎรในหมู่บ้าน หากผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในระเบียบวินัยที่ดี ย่อมทำให้เสื่อมเสียเกียรติต่อตำแหน่งหน้าที่และนำความเสียหายมาสู่หมู่บ้าน รวมไปถึงประเทศชาติ เพราะถือว่าไม่เป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านและบุคคลทั่วไป พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่และไม่ถือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหายาเสพติด และยังเป็นผู้ถูกจับกุมในคดียาเสพติดและมีการรับสารภาพในชั้นสอบสวนว่าเป็นผู้กระทำความผิดในข้อหาขายยาเสพติดไว้ในครอบครอง จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และบกพร่องต่อหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของหน่วยงานของรัฐ บางหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคน หากได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการประพฤติดังวินัย อีกทั้งความบกพร่องต่อหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถกล่าวอ้างเอาความบกพร่องของผู้อื่นมาเป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ มีคำสั่งไล่

ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๔/๒๕๕๔)

**คดีที่สอง** เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตรวจค้นและจับกุมลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีในข้อหาจำหน่ายและเสพยาเสพติดให้โทษ (ยาบ้า) และลักลอบเล่นการพนันในบริเวณบ้านพักคนงาน ซึ่งอยู่ในความดูแลของผู้ฟ้องคดีถึงสองครั้งภายในระยะเวลาประมาณห้าเดือน คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยให้มีการจำหน่ายและเสพยาเสพติด (ยาบ้า) รวมทั้งมีการลักลอบเล่นการพนันในโรงอิฐและบ้านพักคนงาน และปล่อยปละละเลยให้บุตรสาวประกันตัวผู้ต้องหาจำหน่ายยาเสพติดให้โทษ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการจำหน่ายยาเสพติดเกิดจากการลักลอบกระทำของคนงานบางคน ซึ่งผู้ฟ้องคดียังได้นำเจ้าหน้าที่มาตรวจหาสารเสพติดเพื่อระวังป้องกันและปราบปรามตามนโยบายของรัฐ มิได้มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวข้องด้วย จึงขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หน้าที่หลักของผู้ใหญ่บ้าน คือ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรในหมู่บ้าน ตรวจตราดูแลมิให้มีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นในเขตหมู่บ้าน ซึ่งหากทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัย

ว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ก็ต้องแจ้งความต่อกำนัน  
 นายตำบลให้ทราบ และหากพบผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมาย  
 กิติหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายกิติ  
 ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบลตามมาตรา ๒๘  
 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗  
 เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงมีหน้าที่ในการรักษา  
 ความสงบเรียบร้อยของราษฎรและตรวจตราดูแลมิให้มีการกระทำ  
 ผิดกฎหมายเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีกระทำความผิด  
 ในเขตหมู่บ้านที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลและรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่  
 ผู้ฟ้องคดีกลับปล่อยปละละเลยไม่ตรวจตราดูแล ปล่อยให้มีการ  
 จำหน่ายและเสพยาเสพติดให้โทษ และลักลอบเล่นการพนัน  
 ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาในบริเวณโรงงานและ  
 บ้านพักคนงานที่อยู่ในบริเวณเดียวกันกับบ้านพักของผู้ฟ้องคดี  
 หลายครั้ง ผู้ฟ้องคดีเพียงแค่ว่ากล่าวตักเตือนมิได้ดำเนินการตาม  
 อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติหรือดำเนินมาตรการการอย่างใด ๆ  
 ที่เป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำอีก ดังนี้ แม้ว่า  
 ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ร่วมกระทำความผิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับ  
 เหตุการณ์ดังกล่าวก็ตาม แต่มีพฤติการณ์บ่งชี้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มี  
 ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังที่บัญญัติไว้  
 ในมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
 พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี  
 ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม



และชอบแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๐/๒๕๕๒)

จากคำพิพากษาดังกล่าว นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะ  
ได้อธิบายเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ใหญ่บ้านที่ถือว่า “บกพร่อง  
ในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับ  
ตำแหน่ง” ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยเฉพาะที่  
เกี่ยวข้องกับยาเสพติดว่าทั้งกรณีผู้ใหญ่บ้านที่ปล่อยปละละเลย  
ให้มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดในหมู่บ้าน หรือการมียาเสพติด  
ไว้ในครอบครอง หรือการปล่อยปละละเลยให้ลูกจ้างจำหน่าย  
และเสพยาเสพติดและเล่นการพนัน ถือเป็นความบกพร่อง  
ในทางความประพฤติและความสามารถในการไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง  
หน้าที่แล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน  
ทุกคนให้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบว่ามีความสำคัญยิ่ง  
ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ  
ปกครองราษฎร อำนวยความสะดวก และบำบัดทุกข์บำรุงสุข  
ให้แก่ราษฎร จึงควรที่จะดำรงตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ราษฎร  
ในหมู่บ้านและบุคคลทั่วไป

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒

### ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เปลี่ยนแปลง ดุลพินิจที่ใช้ก็ย่อมไม่เปลี่ยนไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๔

#### สาระสำคัญ

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการตั้งสถานบริการ เนื่องจากไม่ยื่นขอต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตเดิมสิ้นอายุ และกระทรวงมหาดไทยไม่มีนโยบายที่จะอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการ แต่การที่สถานบริการดังกล่าวเป็นประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการและตั้งอยู่ในโรงแรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเรื่อยมา เมื่อมิได้ขอต่ออายุใบอนุญาตจนสิ้นอายุลง จึงต้องยื่นขอใบอนุญาตใหม่ การที่ผู้ประกอบกิจการเคยได้รับใบอนุญาตหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายดังกล่าวแล้ว และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงมหาดไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นอื่น จึงมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเคยออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการจะใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบกิจการตามคำขอใบอนุญาตใหม่แตกต่างเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ดังนั้น คำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการจึงไม่ขัดด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อกำหนดคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มิได้หมายความว่าสามารถใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจหรือโดยไม่มีขอบเขต แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเรื่องนั้นไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากเดิมได้

## ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เปลี่ยนแปลง ดุลพินิจที่ใช้ก็ย่อมไม่เปลี่ยนไป

การที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ “ดุลพินิจ” ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้นั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดในการออกกฎหมายที่ไม่สามารถจะบัญญัติให้ครอบคลุมหรือสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ทุกเรื่อง จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควร แต่ก็มีใช้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ เพราะการใช้อำนาจดุลพินิจจะต้องสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการให้แก่เอกชนรายใด การใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับแนวนโยบายที่รัฐได้กำหนดไว้

แต่หากมีกรณีที่เคยได้พิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนรายใดแล้ว ต่อมา ใบอนุญาตได้สิ้นอายุลงและเอกชนรายดังกล่าวได้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตใหม่ โดยที่ข้อเท็จจริง บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องมิได้เปลี่ยนแปลงไป กรณีเช่นว่านี้หน่วยงานทางปกครองหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากเดิม โดยพิจารณาไม่ออกใบอนุญาตได้หรือไม่ ? คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๖/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโรงแรม ร. และเคยได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ม. เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๓๓ ประเภทไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยสถานบริการดังกล่าวอยู่ภายในโรงแรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในกิจการโรงแรม แต่ได้ขาดต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๔

ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) อ้างว่าไม่สามารถต่ออายุใบอนุญาตให้ได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ จึงถือว่าใบอนุญาตดังกล่าวได้สิ้นอายุแล้ว และหากประสงค์จะขออนุญาตตั้งสถานบริการขึ้นใหม่ ให้ยื่นคำร้องพร้อมเอกสารตามขั้นตอน

ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องขออนุญาตตั้งสถานบริการขึ้นใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งว่ากระทรวงมหาดไทยไม่มีนโยบายที่จะอนุญาตให้จัดตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับแนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดในภาพรวมเน้นเรื่องการรักษาอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้ง

การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาล จึงเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะพิจารณาอนุญาตให้ตั้งสถานบริการดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสถานบริการของตนเคยได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแล้ว และอยู่ในหลักเกณฑ์การผ่อนผันตามแผนนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่สามารถจัดตั้งสถานบริการได้ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการ

**การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งสถานบริการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?**

โดยพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓ (๑) และมาตรา ๑๐ ได้กำหนดว่าการจัดตั้งสถานบริการประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และใบอนุญาตที่ได้รับให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ยื่นขอใบอนุญาต หากผู้ใดจะขอต่ออายุใบอนุญาต จะต้องยื่นคำขอเสียก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และแผนนโยบายของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๗/ว ๔๒๐ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๓๓ กำหนดว่า จะไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) เว้นแต่เป็นการจัดตั้งสถานบริการเฉพาะประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการขึ้นในท้องที่

อันเป็นแหล่งท่องเที่ยวตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือในโรงแรมเพื่อการท่องเที่ยวตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดมาตรฐานไว้

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ว่าจะไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งสถานบริการดังกล่าวขึ้นใหม่อีก เว้นแต่ของเดิมที่มีอยู่แล้วก็ให้คงมีอยู่ต่อไป แต่เพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวอื่น ๆ อันมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กระทรวงมหาดไทยจึงได้พิจารณาผ่อนผันนโยบายให้จัดตั้งสถานบริการเฉพาะประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการขึ้นในเขตท้องที่อันเป็นแหล่งท่องเที่ยวตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือในโรงแรมเพื่อการท่องเที่ยวตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดมาตรฐานไว้

ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบกิจการสถานบริการประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการ และมีสถานบริการตั้งอยู่ในโรงแรม ร. ซึ่งเป็นโรงแรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในกิจการโรงแรม จึงได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการและได้ทำการต่ออายุใบอนุญาตเรื่อยมาจนถึงปี

พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ฟ้องคดีก็มิได้ขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาต  
สิ้นอายุเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ใบอนุญาตจึงสิ้นอายุลง ผู้ฟ้องคดี  
จึงต้องยื่นขอใบอนุญาตใหม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอใบอนุญาตใหม่  
ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะพนักงาน  
เจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการ

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ม.  
เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๓๓ หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้มี  
นโยบายตามหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๗/ว ๔๒๐ ลงวันที่ ๑๙  
มีนาคม ๒๕๓๓ เกี่ยวกับการจัดตั้งสถานบริการแล้ว และไม่ปรากฏ  
ข้อเท็จจริงว่ากระทรวงมหาดไทยได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับ  
สถานบริการเป็นอื่น และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งยังได้ยึดถือแนวทางตามหนังสือดังกล่าว

เมื่อไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด  
เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ จึงย่อมมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๑ ซึ่งได้เคยออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดตั้งสถานบริการ  
จะใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอใบอนุญาต  
ใหม่แตกต่างเป็นอื่นออกไปไม่ได้ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
ได้นำแนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดมาประกอบ  
เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งพิพาทนั้น เห็นว่า แนวทางดังกล่าว  
เป็นนโยบายในการส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งไม่มีกฎหมาย  
รองรับเพื่อกำหนดเงื่อนไขของการอนุญาตตั้งสถานบริการ  
ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แนวทางส่งเสริม



การฟ้องเที่ยวดังกล่าวจึงย่อมไม่อาจนำมาใช้บังคับในการอนุญาต  
ตั้งสถานบริการได้

**คำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งสถานบริการจึง  
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์  
ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย**

คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ  
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจ  
ออกคำสั่งทางปกครองว่า ไม่สามารถใช้อำนาจได้ตาม  
อำเภอใจหรือไม่มีขอบเขต แต่จะต้องปรับบทกฎหมายที่มี  
อยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีภายใต้  
เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ดังนั้น จึงถือเป็นหลักการ  
สำคัญที่ผู้ใช้อำนาจจะต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงเรื่องนั้น ๆ  
คืออะไร มีหลักกฎหมายกำหนดไว้อย่างไร และปรับข้อเท็จจริง  
กับหลักกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ หากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย  
ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจ  
ดุลพินิจพิจารณาย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจาก  
เดิมได้ นอกจากนี้ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ก็ไม่อาจนำแนวทางปฏิบัติใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับมาออก  
ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ อันเป็นการนอกเหนือหรือเกิน  
ขอบเขตของกฎหมายได้

\*\*\*\*\*

### เรื่องที่ ๓

#### “สาระสำคัญ” ที่ (ไม่) รับพิจารณาราคาที่เสนอ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๗/๒๕๕๔

#### สาระสำคัญ

กรณีของผู้เสนอราคาต่ำสุดตามประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างระบบประปาผิวดินขนาดใหญ่ของกรมทรัพยากรน้ำ แต่ไม่ได้รับการคัดเลือก เนื่องจากคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามเอกสารประกวดราคาที่กำหนดว่าผู้เสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลและมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกาศประกวดราคา โดยผู้เสนอราคาใช้ผลงานก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและระบบท่อน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อน้ำ กรณีถือว่า มีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาของกรมทรัพยากรน้ำจึงมีอำนาจไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคา รายนี้ได้ตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคาไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาคัดเลือก เพราะการจัดซื้อจัดจ้างจำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถและมีคุณสมบัติตรงตามที่หน่วยงานประกาศไว้

เมื่อประกาศประกวดราคาได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนได้ประกาศให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป จึงไม่ถือว่าเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ผู้เสนอราคาจำต้องเสนอรายละเอียดของผลงานให้ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงาน ลักษณะงานที่ต้องดำเนินการ และกระบวนการในการดำเนินงานที่เสนอ หากเสนอรายละเอียดของผลงานแตกต่างไปจากเงื่อนไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว หน่วยงานย่อมมีอำนาจไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคานั้นได้ แม้จะเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดก็ตาม

### “สาระสำคัญ” ที่ (ไม่) รับพิจารณาราคาที่เสนอ

กรณีที่เป็นการซื้อขายหรือการจ้างที่ต้องการเฉพาะผู้ที่มีความสามารถอย่างแท้จริง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ พัสดุตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ในกรณีที่ผู้เสนอการารายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอการารายอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดการารายนั้นออก ดังนั้น การที่ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจึงอาจไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคานั้นได้ แต่รายละเอียดของผลงานในลักษณะอย่างใดที่จะถือเป็น “สาระสำคัญ” และหากผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดของผลงานที่ไม่ตรงตามเงื่อนไขแต่มีลักษณะงานใกล้เคียงกันและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะไม่รับพิจารณา

ผู้เสนอราคารายนั้นได้หรือไม่ ปรากฏตามตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๗/๒๕๕๔ ดังต่อไปนี้

ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรน้ำ) ได้ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างระบบประปาผิวดินขนาดใหญ่ โดยเอกสารประกวดราคา ข้อ ๒.๕ กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่า ต้องเป็นนิติบุคคลมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคา หรือก่อสร้างระบบประปาที่มีหอถังสูงคอนกรีตเสริมเหล็ก และมีหนังสือรับรองผลงานจากหน่วยงานคู่สัญญา ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและได้ยื่นหนังสือรับรองผลงานการก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ แต่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา จึงมีมติให้ว่าจ้างผู้เสนอราคารายอื่น

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าหนังสือรับรองผลงานของผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคาหรือก่อสร้างระบบประปาที่มีหอถังสูงคอนกรีตเสริมเหล็ก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามประกาศประกวดราคา การไม่รับพิจารณาราคาดังกล่าวเป็นการถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกีดกันผู้เสนอราคามีให้แข่งขัน

ราคากันอย่างเป็นธรรม จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี

การเสนอผลงานการก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก และระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา ถือเป็น “สาระสำคัญ” หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีส่งผลงานก่อสร้างฝายทดน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กและระบบท่อส่งน้ำพร้อมอาคารประกอบระบบท่อส่งน้ำ เป็นงานพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร มีลักษณะงานก่อสร้างเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ขวางแนวลำน้ำเพื่อยกระดับน้ำเข้าสู่ระบบส่งน้ำ ส่วนงานก่อสร้างระบบประปาผิวดินขนาดใหญ่ เป็นงานพัฒนาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค อันมีลักษณะงานก่อสร้างระบบประปาที่มีกระบวนการนำน้ำจากแหล่งผิวดินมาผ่านขั้นตอนการปรับปรุงคุณภาพน้ำ โดยการให้น้ำดิบตกตะกอนด้วยกระบวนการทางเคมี จากนั้นจะไหลเข้าสู่การกรอง ไหลเข้าสู่ถัง เป็นกระบวนการที่อาศัยหลักการของแรงโน้มถ่วงของโลก เมื่อทำการฆ่าเชื้อโรคด้วยสารละลายคลอรีนแล้วสูบน้ำประปาจากถังด้วยเครื่องสูบน้ำขึ้นหอถัง จากนั้นจึงจ่ายประปาจากหอถังเข้าสู่ท่อจ่ายน้ำประปาเพื่อจ่ายให้แก่ประชาชน เป็นหลักวิชาการที่มีกระบวนการที่

นำมาใช้เพื่อประโยชน์ทางราชการและประชาชนที่แตกต่างกัน จึงเป็นการส่งผลงานคนละประเภทกับที่เงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคากำหนดไว้ ทำให้การเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีมีรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง และไม่อาจรับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นไปโดยชอบตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา เฉพาะเจาะจงให้ผู้เสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลและมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคา หรือก่อสร้างระบบประปาที่มีหอถังสูงคอนกรีตเสริมเหล็ก ก็เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้เป็นไปตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวการประกวดราคาในเว็บไซต์และทางวิทยุกระจายเสียงให้ผู้สนใจทราบโดยเปิดเผย จึงมิได้เป็นการกีดกัน และได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามเงื่อนไขข้อ ๒.๕ ของเอกสารประกวดราคา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอการรายอื่นที่ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพื่อเข้าทำสัญญา

กับผู้ถูกฟ้องคดี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีตามมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาเพื่อเข้าทำสัญญากับหน่วยงานทางปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ ๒ ประการ ดังนี้

๑. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา เนื่องจากการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก และประกาศให้ผู้ที่สนใจทราบโดยเปิดเผยเป็นการทั่วไป ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ในการเสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องเสนอรายละเอียดของผลงานให้ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา โดยพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของงาน ลักษณะงานที่ต้องดำเนินการ และกระบวนการในการทำงานของงานที่ประกวดราคา และงานที่เสนอเป็นผลงาน ถือเป็นสาระสำคัญที่ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอรายละเอียดให้ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หาก



ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดของผลงานแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ถือได้ว่าผู้เสนอราคามีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาย่อมไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้น แม้ผลงานที่เสนอมจะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดก็ตาม ตามข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๔

นายทะเบียนราษฎรรับรองข้อมูลไม่ถูกต้อง ...  
ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๒/๒๕๕๔

### สาระสำคัญ

การที่นายทะเบียนท้องถิ่นออกไปรับรองรายการทะเบียนราษฎรจากฐานข้อมูลการทะเบียนให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของผู้ฟ้องคดี โดยระบุว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีที่อยู่เดิมอันเป็นข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบันและไม่ถูกต้อง เมื่อเจ้าหน้าที่นำหนังสือรับรองดังกล่าวไปแสดงต่อสำนักงานบังคับคดีเพื่อใช้เป็นที่อยู่ในการแจ้งหมายบังคับคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหมายภายในระยะเวลาอันสมควรและต้องชำระดอกเบี้ยมากกว่าที่ควรจะเป็น ถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของนายทะเบียนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สำนักทะเบียนกลางมีหน้าที่ประการหนึ่ง คือ ต้องจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรและปรับปรุงข้อมูลดังกล่าวให้ตรง

ต่อความเป็นจริงอยู่เสมอตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการ  
ทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ หากสำนัก  
ทะเบียนกลางโดยนายทะเบียนท้องถิ่นไม่ใช้ความละเอียดรอบคอบ  
และไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ จนเป็นเหตุให้บุคคล  
ที่มารับบริการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจ  
ตามกฎหมายแล้ว หน่วยงานต้นสังกัด (กรมการปกครอง) จำต้อง  
รับผิดชอบแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติ  
หน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

## นายทะเบียนราษฎรรับรองข้อมูลไม่ถูกต้อง ... ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

เป็นที่ทราบกันว่าหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่ติดต่อและให้ข้อมูลแก่ประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงข้อมูลให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องตรงกับความต้องการ แต่ถ้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ จนเป็นเหตุให้ประชาชนที่มาติดต่อขอทราบข้อมูลได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นปัจจุบัน ประชาชนหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการให้ข้อมูลหรือรับรองข้อมูลที่ไม่ถูกต้องนั้น จะมีสิทธิภาคีมาฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวหรือไม่ ? เพียงใด ?

มีตัวอย่างที่น่าสนใจซึ่งเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งต่อสำนักทะเบียนท้องถิ่นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เพื่อขอย้ายที่อยู่จากจังหวัดราชบุรีไปอยู่ที่กรุงเทพมหานคร และได้แจ้งต่อสำนักทะเบียนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครเพื่อย้ายเข้าตามที่อยู่ใหม่แล้ว ต่อมา พันเอก ช. ได้เป็นโจทก์ฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดราชบุรีโดยได้ระบุที่อยู่ใหม่ในคำฟ้องคดีดังกล่าว ซึ่งคู่ความทั้งสองฝ่ายได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน

แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว พันเอก ข. จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลให้บังคับคดีและได้มีหนังสือยื่นคำขอยึดทรัพย์ต่อสำนักงานบังคับคดีจังหวัดราชบุรี โดยได้นำแบบรับรองรายการทะเบียนราษฎรที่สำนักทะเบียนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรีออกให้ไปยื่น ซึ่งตามแบบรับรองดังกล่าวระบุว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ที่บ้านเลขที่เดิมในจังหวัดราชบุรี สำนักงานบังคับคดีจึงได้ส่งหมายบังคับคดีไปยังที่อยู่ดังกล่าวซึ่งเป็นที่อยู่เดิมของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบถึงการบังคับคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบภายหลังซึ่งล่วงพ้นระยะเวลาไปแล้ว ๔ เดือน และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระค่าดอกเบี้ยจากการผิดนัดชำระหนี้เต็มจำนวน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ตนต้องเสียดอกเบี้ยในช่วงเวลานับแต่วันแจ้งหมายบังคับคดีถึงวันที่ทราบว่ามีการออกหมายบังคับคดีนั้น เกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง) ที่ออกใบรับรองรายการทะเบียนราษฎรไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย แต่ไม่ได้รับคำตอบ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินค่าดอกเบี้ยที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเพิ่มขึ้นโดยไม่สมควร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องของเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

**ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ให้มีสำนักทะเบียนและนายทะเบียนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้ (๑) สำนักทะเบียนกลางมีอธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้อำนวยการทะเบียนกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ... (๕) สำนักทะเบียนท้องถิ่น มีนายทะเบียนท้องถิ่นและผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่นเป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ”**

**มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรตามที่ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนกลางกำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”**

*การกระทำของสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?*

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นหน้าที่ของสำนักทะเบียนกลางที่จะต้องปรับปรุงข้อมูลการทะเบียนราษฎรให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เมื่อปรากฏว่า**

ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายที่อยู่โดยปรากฏหลักฐานจากใบแจ้งการย้ายที่อยู่ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ซึ่งสำนักทะเบียนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรีเป็นผู้ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในการออกใบรับรองรายการทะเบียนราษฎรจากฐานข้อมูลการทะเบียน สำนักทะเบียนกลางให้แก่พันเอก ช. (เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของผู้ฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ สำนักทะเบียนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรีกลับระบุว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีที่อยู่เดิม ข้อมูลการทะเบียนราษฎรที่ออกให้แก่พันเอก ช. จึงเป็นข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบันและไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ดังนั้น เมื่อมีการนำหนังสือรับรองดังกล่าวไปแสดงต่อสำนักงานบังคับคดีจังหวัดราชบุรีเพื่อใช้เป็นที่อยู่ในการแจ้งหมายบังคับคดี จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับหมายบังคับคดีภายในระยะเวลาอันสมควร เป็นเหตุให้ต้องชำระค่าดอกเบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไปเป็นจำนวนมากกว่าที่จะต้องจ่ายหากได้รับทราบถึงหมายบังคับคดีในกรณีที่มีการส่งหมายตามที่อยู่จริง

กรณีจึงถือได้ว่าการกระทำของนายทะเบียนท้องถิ่นจังหวัดราชบุรี สังกัดสำนักทะเบียนกลาง เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียดอกเบี้ยมากกว่าที่จะต้องเสียนั้น ถือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นและเป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้นำแบบรับรองรายการทะเบียนราษฎร

จากฐานข้อมูลการทะเบียนที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงไปแสดง  
ต่อสำนักงานบังคับคดีเพื่อใช้เป็นที่อยู่ในการแจ้งหมายบังคับคดี

กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของ  
นายทะเบียนท้องถิ่น จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นดอกเบี้ยที่  
ผู้ฟ้องคดีต้องเสียไปหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรม  
การปกครอง) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่นายทะเบียนดังกล่าว  
อยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่  
ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามนัยมาตรา ๕ แห่ง  
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙  
และการที่มีการแจ้งหมายบังคับคดีโดยระบุที่อยู่ไม่ถูกต้องตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และผู้ฟ้องคดีทราบเหตุดังกล่าว  
ประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ จึงถือเอาวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖  
เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งคิดเป็นระยะเวลา ๑๒๐ วัน รวม  
ค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๘,๐๘๕ บาท (คำพิพากษาศาลปกครอง  
สูงสุดที่ อ. ๓๐๒/๒๕๕๔)

คดีนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่าผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอ  
เพื่อเรียกดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าเสียหายเข้ามาในคดี ศาลปกครอง  
จึงไม่สามารถวินิจฉัยให้ดอกเบี้ยจากจำนวนเงินค่าเสียหายนับแต่  
วันที่ศาลมีคำพิพากษาจนถึงวันที่ชำระเสร็จสิ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้  
เนื่องจากศาลไม่อาจมีคำพิพากษาเกินคำขอ ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดี  
ต้องการได้รับดอกเบี้ยในคดีที่ฟ้องขอให้มีการชดเชยค่าเสียหาย



เป็นจำนวนเงินเท่าใด ก็ควรต้องมีคำขอเข้ามาในคำฟ้องเพื่อให้ศาลวินิจฉัยในส่วนของเงินดอกเบี้ยให้ นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและให้อำนาจไว้ โดยต้องใช้ความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้ประชาชนที่มาใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐได้รับบริการที่ดี ถูกต้องตามความต้องการ และไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของประชาชนผู้มาใช้บริการ

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๕

### “เหตุอันสมควร” ที่ทำให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๙/๒๕๕๔

#### สาระสำคัญ

กรณีที่นายอำเภอมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแม้กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพไว้ แต่การที่นายอำเภอได้ให้โอกาสตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาประกอบการวินิจฉัย อันเพียงพอที่จะมีคำวินิจฉัยแล้ว การที่สมาชิกคนดังกล่าวขาดประชุมสภาสามครั้งโดยมิได้ยื่นใบลาตามระเบียบ จึงถือว่าเป็นการขาดประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรตามมาตรา ๔๗ ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น คำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะต้องเป็นการขาดประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรสามครั้งติดต่อกัน โดยเหตุอันไม่สมควรนั้น เช่น สามารถยื่นใบลาได้ล่วงหน้าแต่ไม่ดำเนินการดังกล่าว หรือไม่เลื่อนนัดหรือส่งตัวแทนไปทำภารกิจที่ตนอ้างว่าจำเป็นต้องไปกระทำในวันนัดประชุม เป็นต้น

๒. หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนเพื่อมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ เมื่อนายอำเภอซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้ให้โอกาสแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ย่อมถือเป็นการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เพียงพอจะมีคำวินิจฉัยและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

## “เหตุอันสมควร” ที่ทำให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๗ ทรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ สามารถสิ้นสุดลงได้หลายประการ โดยการสิ้นสุดสมาชิกภาพประการหนึ่ง คือ การขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

และเนื่องจากคำวินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดสภาพลงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น กระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ เช่น การให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การที่นายอำเภอจะมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงจะต้องดำเนินการสอบสวนด้วยวิธีการใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และ

วิธีการสอบสวนไว้ และการวินิจฉัยว่าการขาดประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรนั้น กรณีใดหรือเหตุใดในลักษณะเช่นใดที่ถือเป็นเหตุอันไม่สมควร อันอาจทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๙/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยถึงลักษณะดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีหนังสือรายงานถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ว่าผู้ฟ้องคดีขาดการประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันโดยมิได้ลาและไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้สรุปรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีโอกาสได้ทราบข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐาน อีกทั้งการขาดประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันเป็นการขาดการประชุมโดยมีเหตุอันสมควร เพราะต้องเดินทางไปชำระค่าที่ดิน ไปเป็นพยานในศาล และเป็นไขหวัด การมีคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงทำให้เกิดความเสียหาย

ต่อชื่อเสียงและเกียรติคุณอันเป็นการกระทำละเมิด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยและให้ชดใช้ค่าเสียหาย

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการออกคำสั่งที่วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ประธานกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดีโดยได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจถึงประเด็นที่จะสอบสวนว่าเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่าขาดการประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันในวัน เดือน ปีใด ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับว่าตนได้ขาดประชุมตามที่ถูกกล่าวหาจริง แต่ได้แก้ข้อกล่าวหาว่าการขาดประชุมสภาครั้งที่ ๑ เพราะติดธุระไปจ่ายเงินค่าที่ดิน ครั้งที่ ๒ เพราะป่วยเป็นไข้หวัด และครั้งที่ ๓ เพราะไปขึ้นศาล นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงยังได้สอบสวนบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ยืนยันตรงกันว่าผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันจริง และตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีการประชุมสภาแล้ว ๔๒ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีขาดประชุมทั้งสิ้น ๒๓ ครั้ง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว ประกอบกับการที่ประธานกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนโดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงประเด็นที่ถูกตั้งข้อสงสัย และให้ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหา

จึงถือว่าได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว และ มาตรา ๔๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่สอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องที่ ผู้ฟ้องคดีขาดประชุม แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสอบสวนไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานมาประกอบการวินิจฉัย จึงเป็นการดำเนินการ สอบสวนที่เพียงพอจะมีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวแล้ว ประกอบกับผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ขาดประชุมสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลสามครั้งจริง ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ประชานกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนโดยกรรมการคนอื่น ๆ มิได้ร่วมสอบสวนด้วยแต่ประการใดนั้น จึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น กระบวนการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้ สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงจึงชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลของผู้ฟ้องคดีสามครั้งติดต่อกันมีเหตุอันสมควรหรือไม่ ? เนื่องจากข้อ ๒๒ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประชานสภา รองประชานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

กำหนดว่าการลาของรองประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น  
ให้ยื่นใบลาต่อประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การลาครั้งที่ ๑ เป็น  
กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภา (สมัยสามัญ) โดยเดินทางไป  
ชำระค่าที่ดินและไม่ยื่นใบลากิจ ครั้งที่ ๒ เป็นกรณีป่วยเป็น  
ไข้หวัดใหญ่โดยมิได้ยื่นใบลาป่วย ซึ่งเห็นว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะป่วย  
แต่ก็มีไข้ถึงขั้นไม่สามารถยื่นใบลาป่วยหรือไม่สามารถเข้าร่วม  
ประชุมสภา (สมัยวิสามัญ) ได้ เนื่องจากในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดี  
ยังสามารถไปตรวจร่างกายที่คลินิกได้ ครั้งที่ ๓ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี  
ขาดประชุมสภา (สมัยวิสามัญ) โดยต้องไปศาลเพื่อเป็นพยาน  
ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทราบกำหนดนัดล่วงหน้า  
และสามารถเลื่อนนัดหรือส่งตัวแทนไปเจรจาแทนได้ กรณี  
จึงเห็นว่าการขาดประชุมทั้งสามครั้งของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้  
ยื่นใบลาตามระเบียบ เป็นการขาดประชุมสภาโดยไม่มีเหตุ  
อันสมควร ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้  
สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตีรี้ วรรคหนึ่ง  
(๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวถือเป็นตัวอย่าง  
ที่ดีที่นอกจากจะทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณา  
วินิจฉัยถึง “เหตุอันไม่สมควร” ในการขาดการประชุมของ  
สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่หากเป็นกรณีที่สามารถ



ยื่นใบลาป่วยหรือใบลากิจได้ล่วงหน้า หรือเป็นกรณีที่สามารถเลื่อนนัดหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทนได้ แต่ไม่ดำเนินการดังกล่าว กรณีย่อมถือว่าเป็นการขาดการประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร นอกจากนี้ ยังทำให้ทราบถึง “ขอบเขตและแนวทาง” ในการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอในเรื่องเกี่ยวกับการขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่แม้กฎหมายจะกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนในเรื่องเกี่ยวกับการขาดประชุมสภา แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้ ดังนั้นเมื่อนายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาประกอบการวินิจฉัย กรณีจึงถือเป็นการดำเนินการสอบสวนที่เพียงพอจะมีคำวินิจฉัยแล้ว

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๖

### กระบวนการเลือกตั้งไม่ชอบ ... ศาลปกครองเพิกถอนได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๒/๒๕๕๔

#### สาระสำคัญ

กรณีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลง และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นผู้ใหญ่บ้านให้แก่ผู้สมัคร ทั้งที่กระบวนการเลือกตั้งยังมีความเคลือบแคลงสงสัยในผลการนับคะแนน ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. วิธีเก็บรักษาบัตรเลือกตั้งภายหลังการนับคะแนนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๓ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่คณะกรรมการเลือกไม่นำหีบบัตรไปเก็บรักษาไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอ หีบบัตรไม่มีการปิดเทปกาวยโดยรอบฝาหีบ มิได้แยกบัตรเสียไว้ต่างหากจากบัตรดี บัตรเสียมิได้สลักคำว่า “เสีย” ในทุก ๆ ใบและไม่มีการลงชื่อ

กรรมการเลือกกำกับไว้ และบัตรเลือกไม่มีการใส่ซองปิดผนึกไว้ นั่น  
ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒  
วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเพิกถอนหนังสือสำคัญแสดงหลักฐาน  
การเป็นผู้ใหญ่บ้านตามแบบ ส.น. ๑๓ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกโดย  
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งบังคับเพื่อให้มีการเลือก  
ผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้หากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาถูกเพิกถอนไป  
เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่ของปลัดอำเภอตามข้อบังคับ  
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕

## กระบวนการเลือกตั้งไม่ชอบ ... ศาลปกครองเพิกถอนได้หรือไม่ ?

เป็นที่ทราบกันว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งวิธีที่จะแสดงออกถึงความเป็นประชาธิปไตยก็มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน แต่วิธีที่คนทั่วไปรู้จักและคุ้นเคยกันดีวิธีหนึ่งก็คือ “การเลือกตั้ง” เพราะการเลือกตั้งเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะได้มาซึ่งผู้แทนที่มาจากประชาชนและเป็นที่ยอมรับของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการเลือกตั้งไม่ว่าจะในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นนั้น จำต้องมีกฎระเบียบเพื่อควบคุมให้การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยเรียบร้อย โปร่งใส และเป็นธรรมมากที่สุด

ดังเช่นคดีที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์นี้มุกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นกรณีที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งมีผู้สมัคร ๒ คน คือ นาย ณ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ฟ้องคดี โดยมีผู้มาใช้สิทธิ ๒๖๐ คน และเมื่อคณะกรรมการเลือกได้ดำเนินการตรวจนับคะแนน ผลปรากฏว่านาย ณ. ได้ ๑๒๑ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๒๐ คะแนน บัตรเสีย ๑๙ ใบ แต่ผู้ฟ้องคดีและผู้สนับสนุนไม่ยอมรับผลการนับคะแนน คณะกรรมการเลือกจึงให้มีการนับคะแนนใหม่เป็นครั้งที่ ๒ ผลปรากฏว่าผู้สมัครทั้งสองได้คะแนนเท่ากัน แต่บัตรออกเสียงมีจำนวนเกินกว่าผู้มาใช้สิทธิ

จึงต้องมีการนับคะแนนใหม่เป็นครั้งที่ ๓ ซึ่งผลปรากฏว่านาย ณ. ได้ ๑๒๐ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๒๑ คะแนน คณะกรรมการเลือกจึงประกาศให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกเป็นผู้อยู่บ้าน

และคณะกรรมการเลือกได้นำหีบบัตรเลือกไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ ต่อมา ได้มีการย้ายที่เก็บหีบบัตรไปเก็บไว้ที่ว่าการกิ่งอำเภอแทน ประธานกรรมการเลือกจึงรายงานผลการเลือกผู้อยู่บ้านไปยังปลัดอำเภอฯ และปลัดอำเภอฯ ได้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบพร้อมทั้งเสนอความเห็นให้มีการเลือกผู้อยู่บ้านใหม่ และนาย ณ. ได้มีหนังสือคัดค้านการเลือกผู้อยู่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและได้ออกคำสั่งตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ให้มีการเลือกผู้อยู่บ้านใหม่

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว และขอให้ทุเลาการเลือกผู้อยู่บ้านครั้งใหม่ แต่รัฐมนตรียุติว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) มีคำสั่งยกอุทธรณ์ โดยให้เหตุผลว่าการที่นาย ณ. ได้คะแนนมากกว่าผู้ฟ้องคดีในการนับคะแนนครั้งแรก ต้องถือว่านาย ณ. ได้รับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านแล้ว เพียงแต่ยังมิได้ดำเนินการทางธุรการ ส่วนการนับคะแนนครั้งที่ ๒ และครั้งที่ ๓ เป็นการนับคะแนนที่เกิดจากการประทุ้งไม่พอใจผลการเลือกผู้อยู่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการเป็นผู้อยู่บ้านตามแบบ ส.น. ๑๓ แสดงว่านาย ณ. ได้รับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗

## ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

การออกหนังสือสำคัญแสดงการเป็นผู้ใหญ่บ้านให้แก่ นาย ณ. ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการของ ปลัดอำเภอฯ ที่ได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ถือเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยข้อ ๖ และข้อ ๑๒ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลงโดยวิธีลับ และเมื่อมีการคัดค้านเกี่ยวกับการนับคะแนน และการวินิจฉัยบัตรเสีย คณะกรรมการเลือกได้มีมติให้ทำการตรวจนับคะแนนใหม่ ถือเป็นการกระทำตามข้อ ๒๐ ของข้อบังคับดังกล่าวที่กำหนดให้ต้องจัดให้มีการลงคะแนนใหม่หรือนับคะแนนใหม่ในกรณีที่การตรวจนับคะแนนนั้นปรากฏว่ามีบัตรเลือกเกินจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือก

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการเลือกได้วินิจฉัยโดยมีมติให้นับคะแนนใหม่อีกครั้ง การนับคะแนนใหม่จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชอบ

และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการนับคะแนนครั้งที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนมากกว่านาย ณ. คณะกรรมการเลือกจึงประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่การที่คณะกรรมการเลือกได้นำหีบบัตรไปเก็บไว้ที่สถานีตำรวจเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับสภาพของหีบบัตรไม่มีการปิดเทปกาวโดยรอบฝาหีบ บัตรติดถูกมัด

รวมกันไว้ ๒๔๒ ใบ บัตรเสียคณะกรรมการเลือกมิได้สลักคำว่า “เสีย” ในบัตรทุก ๆ ใบและไม่มีการลงชื่อกรรมการกำกับในบัตรเสีย บัตรเลือกไม่มีการใส่ของปิดผนึกไว้ นั้น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อข้อ ๒๓ ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ ที่กำหนดให้เก็บบัตรเลือกที่ใช้นับคะแนนแล้วในหีบบัตรเลือก ส่วนบัตรเสียให้บรรจุของหรือห่อไว้เป็นส่วนต่างหาก โดยมีให้ปะปนกับบัตรเลือกอื่นและให้ปิดหีบบัตรเลือกใส่กุญแจ โดยลงชื่อคณะกรรมการเลือกกำกับไว้ด้วย และถือเป็นการกระทำที่ไม่ได้ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ การกระทำของคณะกรรมการเลือกในส่วนนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ถึงแม้การดำเนินการตรวจนับบัตรเลือกใหม่จะกระทำโดยที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่การตรวจนับคะแนนทั้งสามครั้งได้ผลคะแนนที่แตกต่างกันและไม่อาจถือเป็นที่น่าประจักษ์ชัดเจนโดยปราศจากความสงสัยว่า ผลการนับคะแนนครั้งใดถูกต้อง อีกทั้งคณะกรรมการเลือกได้ยกเลิกการนับคะแนนในครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๒ ไปแล้ว ดำเนินการตรวจนับคะแนนใหม่และประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามผลการนับคะแนนครั้งที่ ๓ แต่ต่อมากลับมีการประกาศให้นาย ณ. เป็นผู้ได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามผลการตรวจนับคะแนนครั้งที่ ๑ แต่เมื่อกระบวนการดำเนินการของคณะกรรมการเลือกเป็นไปโดย

ไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยังมีความเคลือบแคลงสงสัยในผลการนับคะแนน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นผู้ใหญ่บ้านให้แก่นาย ณ. ตามแบบ ส.น. ๑๓ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจำเป็นต้องมีคำบังคับให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านใหม่เป็นภาระหน้าที่ของปลัดอำเภอฯ ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๒/๒๕๕๔)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ว่า จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่มิกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด เพราะศาลปกครองมีอำนาจตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จะตรวจสอบว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายหรือเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดในเรื่องนั้น ๆ ไว้แล้วหรือไม่ และหากไม่ได้ดำเนินการ ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

\*\*\*\*\*



## เรื่องที่ ๗

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ...

กรณีมีสาเหตุจากการร้องเรียน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๙/๒๕๕๔

### สาระสำคัญ

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งย้ายเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุขซึ่งถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่จากตำแหน่งเดิม ไปปฏิบัติราชการที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ปรับปรุงวุฒิภาวะด้านบริหาร และปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเพื่อแก้ปัญหาความวุ่นวาย การขาดขวัญกำลังใจ และความระส่ำระสายภายในองค์กร แม้จะเป็นการลดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ผู้นี้ แทนการลงโทษทางวินัย อันถือเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากรซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งย้ายดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดปฏิบัติ

หน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือออกคำสั่งย้ายข้าราชการ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลต้องตั้งอยู่ในระบบคุณธรรม การใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมและคำนึงถึงขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบด้วย

๒. การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตามปกติ ผู้ออกคำสั่งสามารถพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน แต่ต้องมีพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนเพียงพอประกอบการใช้ดุลพินิจ แต่การย้ายที่มีสาเหตุจากการร้องเรียนกล่าวหาการปฏิบัติงานของข้าราชการนั้นถือเป็นกรณีโยกย้ายที่ไม่ปกติต้องเป็นการใช้อำนาจโดยชอบ มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอ และก่อนมีคำสั่งผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรม

## การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ... กรณีมีสาเหตุจากการร้องเรียน

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองและเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรรหรือจัดบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ และโดยทั่วไปการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการมีสองลักษณะ คือ การย้ายกรณีปกติหรือย้ายตามฤดูกาล และการย้ายกรณีพิเศษเพื่อประโยชน์ของทางราชการ **สำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายในกรณีปกติ ผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องปฏิบัติต่อสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙** ประกอบกับข้อ ๑ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็จะต้องมีพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนเพียงพอประกอบการใช้ดุลพินิจสั่งย้ายด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะให้อำนาจดุลพินิจกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการผู้ใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นก็ตาม (ซึ่งโดยปกติจะต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน แต่บางกรณีก็อาจย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรง

ตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด) แต่มีได้หมายความว่าผู้มีอำนาจจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ และโดยเฉพาะการย้ายที่มีสาเหตุมาจากการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติงานบกพร่องไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ได้บังคับบัญชา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานต่ำ ถูกร้องเรียนในเรื่องการบริหารงานและการเงินบ่อยครั้ง มีพฤติกรรมทำให้เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานนั้น

**ผู้มีอำนาจจะต้องใช้อำนาจอย่างไร ? สามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งย้ายได้ดังเช่นการแต่งตั้งโยกย้ายในกรณีปกติได้หรือไม่ ?**

คดีตัวอย่างที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข ๖ สาธารณสุขกิ่งอำเภอ ป. รักษาราชการแทนสาธารณสุขอำเภอ บ. ถูกร้องเรียนว่าไม่มีวุฒิภาวะในการบริหารงาน ขาดภาวะผู้นำ ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ได้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาได้กล่าวตักเตือนแล้วหลายครั้ง หลังจากที่มีการสืบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยใช้อำนาจทางการบริหารตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยไม่ได้ลดระดับหรือเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมและเป็นการย้ายลดตำแหน่ง เพราะตำแหน่งเดิมเป็นตำแหน่งผู้บริหาร แต่ต้องย้ายไปทำงานในตำแหน่งวิชาการ มีลักษณะเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดต่อหน้าที่ราชการ หลังจากมีหนังสือร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อทางจังหวัดและสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขแล้วได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว

**คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ (ย้าย) ที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือออกคำสั่งย้ายข้าราชการดังกล่าว โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการและการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การใช้อำนาจต้องตั้งอยู่บนความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม โดยต้องเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม

หรือเป็นดุลพินิจโดยชอบ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับในการดำเนินการบริการสาธารณะและขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบกัน

ซึ่งการสั่งให้ข้าราชการไปปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือการย้ายข้าราชการ ย่อมมีผลกระทบต่อข้าราชการผู้นั้นทั้งในทางที่เป็นประโยชน์ คือ ข้าราชการผู้นั้นพึงพอใจหรือในลักษณะที่เข้าใจว่าถูกลงโทษ ถูกกลั่นแกล้ง หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม และโดยปกติการออกคำสั่งย้ายข้าราชการผู้ออกคำสั่งสามารถพิจารณาออกคำสั่งได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน แต่กรณีดังกล่าวหมายถึงกรณีแต่งตั้งโยกย้ายตามปกติโดยมีพยานหลักฐานและเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอประกอบในการใช้ดุลพินิจสั่งย้าย แต่มีใช้หมายความรวมถึงการแต่งตั้งโยกย้ายที่มีสาเหตุจากการร้องเรียนกล่าวหาการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งเป็นกรณีโยกย้ายที่ไม่ปกติ การใช้อำนาจในการพิจารณาสั่งย้ายต้องเป็นการใช้อำนาจโดยชอบ มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนที่เพียงพอ และก่อนมีคำสั่งย้ายผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรม

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสมตามคำสั่ง อ.ก.พ. จังหวัด ได้ประชุมพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการสาธารณสุขอำเภอในปี ๒๕๔๔ เห็นชอบให้ย้ายผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมี

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อม และอาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด หลังจากที่ผู้ฟ้องคดี ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อทางจังหวัดและสำนักงานปลัด กระทรวงสาธารณสุข นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและรายงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข และผู้ถูกฟ้องคดี สรุปว่า ผู้ฟ้องคดีบริหารงานบกพร่อง มีปัญหาเรื่องการเงิน และมีปัญหาด้านมนุษยสัมพันธ์และการประสานงาน โดยนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดมีคำสั่งในท้ายวันที่รายงานให้ตักเตือนและ ให้ปรับปรุงการทำงานและปรับปรุงตัวโดยใช้เวลา ๒ สัปดาห์ และ คอยติดตามประเมินผลจากบุคลากรของกิ่งอำเภอ ป. ประกอบกับ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดคนเดิมในฐานะประธานคณะกรรมการ พิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายสาธารณสุขอำเภอในปี ๒๕๔๔ ได้ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดคนปัจจุบันว่า กรณีโยกย้ายผู้ฟ้องคดีมาประจำที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและ อาชีวอนามัย มีเหตุผล คือ ผู้ฟ้องคดีไม่มีวุฒิภาวะในการบริหารงาน ขาดภาวะผู้นำ ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในหน้าที่รับผิดชอบต่ำ ถูกร้องเรียนตลอดเวลาในเรื่องการบริหารงานและการเงินการคลัง ผู้บังคับบัญชาได้กล่าวตักเตือนแล้วหลายครั้ง และให้โอกาส ย้ายไปปฏิบัติงานในตำแหน่งสาธารณสุขอำเภออื่นมาแล้ว ๑ ครั้ง ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ แต่ไม่มีการปรับปรุงตนเองในช่วง ๑ ปี

ที่ผ่านมา และเจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุขรวม ๑๒ คน  
 ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดี  
 จนทำให้เจ้าหน้าที่ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

การย้ายผู้ฟ้องคดีจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้  
 ปรับปรุงวุฒิภาวะด้านบริหารและปรับปรุงประสิทธิภาพใน  
 การปฏิบัติงาน ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาความวุ่นวาย การ  
 ขาดขวัญกำลังใจ และความระส่ำระสายภายในองค์กร  
 แม้ว่าการให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในครั้งนี้อาจเป็นการลด  
 บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่ง  
 บริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนตามกฎหมาย  
 มาปฏิบัติงานประจำที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย  
 โดยไม่มีอัตราตำแหน่งที่เทียบเท่ากันรองรับ และจะมีหน้าที่ความ  
 รับผิดชอบอย่างใดก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้ากลุ่มงานหรือผู้บังคับบัญชา  
 จะมีการมอบหมายก็ตาม แต่ถือได้ว่านายแพทย์สาธารณสุข  
 จังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแทนการลงโทษ  
 ทางวินัย ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาบุคลากรอันเป็น  
 หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติ  
 ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการพัฒนาให้  
 ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำ  
 ผิดวินัย รวมทั้งขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำผิดวินัยใน  
 เรื่องที่อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามสมควรแก่กรณีได้  
 การว่ากล่าวตักเตือนและการย้ายผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นมาตรการ



ป้องกันการกระทำผิดวินัยที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจกระทำได้  
โดยชอบอีกด้วย

ดังนั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี  
ไปปฏิบัติหน้าที่ (ย้าย) ที่กลุ่มงานอนามัยสิ่งแวดล้อมและ  
อาชีวอนามัย สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด จึงชอบด้วย  
กฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๙/๒๕๕๔)

การบริหารกิจการภาครัฐที่ดีต้องมุ่งประโยชน์ของประชาชน  
เป็นสำคัญ การใช้อำนาจของผู้มีอำนาจจึงจำเป็นต้องยึดหลัก  
ธรรมาภิบาล (Good governance) บนพื้นฐานของความเป็นธรรม  
ในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม แม้กฎหมายจะให้  
เป็นอำนาจดุลพินิจแก่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการได้  
แต่การใช้ดุลพินิจมีเจตนารมณ์เพียงเพื่อให้ผู้มีอำนาจสามารถ  
ปรับใช้ข้อกฎหมายกับข้อเท็จจริงและเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
ที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณีและเลือกทางเลือกหลายทางเลือกที่ล้วนแล้ว  
แต่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เหมาะสมและจำเป็น  
สามารถดำเนินการทางปกครองให้บรรลุตามเจตนารมณ์ได้  
เท่านั้น มิได้ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐาน  
การปฏิบัติราชการและตัวอย่างที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจ  
ออกคำสั่งย้ายข้าราชการ โดยเฉพาะกรณีการย้ายข้าราชการที่มี  
สาเหตุจากการร้องเรียนว่าจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม โดย  
แสวงหาข้อเท็จจริงและพินิจพิเคราะห์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน  
อย่างรอบคอบและรอบด้าน และออกคำสั่งโดยมีเหตุผลสนับสนุน

ที่เพียงพอ ซึ่งนอกจากจะคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ของ  
ทางราชการ ตลอดจนขวัญกำลังใจของข้าราชการประกอบกันแล้ว  
ยังจะต้องพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกย้ายโดยไม่ใช้อำนาจ  
โดยมือคตติ ลำเอียง กลั่นแกล้ง หรือเป็นไปในลักษณะการลงโทษ

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๘

### การย้ายข้าราชการ

#### กับความจำเป็นที่ต้องออกคำสั่งย้าย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๔/๒๕๕๓ และ  
อ. ๑๙๗/๒๕๕๕

#### สาระสำคัญ

การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ โดยกรณีแรกเป็นการออกคำสั่งย้ายข้าราชการที่อายุราชการเหลือเพียง ๗ เดือน เพื่อไปดำรงตำแหน่งที่ว่างมานานถึง ๔ เดือน และหลังจากเกษียณอายุไปแล้ว ๓ เดือน ก็ได้แต่งตั้งบุคคลใดดำรงตำแหน่งแทน ประกอบกับเป็นการออกคำสั่งย้ายที่ใช้ระยะเวลาพิจารณาโดยรวบรัด คำสั่งย้ายดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกรณีที่สองเป็นการออกคำสั่งย้ายข้าราชการเพื่อความเหมาะสมกับการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงาน โดยการเลือกสรรบุคคลที่มีศักยภาพ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ปรากฏว่ามีการกระทำอันมีลักษณะกลั่นแกล้ง จึงเป็นคำสั่งย้ายที่ชอบด้วยกฎหมาย

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการจะต้องพิจารณาบนฐานข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอย่าง

เครื่องคิดว่ามีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องย้ายข้าราชการผู้นั้น  
 เพียงใด และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการหรือไม่ ซึ่งไม่  
 เพียงแต่จะต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ประสบการณ์  
 และความเหมาะสมกับหน้าที่และลักษณะงานของตำแหน่งเท่านั้น  
 แต่ต้องใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องทำให้  
 เจตนารมณ์ของการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการลุล่วงเป็นจริง  
 (หลักความเหมาะสม) ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงาน  
 ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยกระทบกระเทือนต่อ  
 สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการผู้ถูกย้ายน้อยที่สุด (หลักความ  
 จำเป็น) และต้องเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเสียหาย  
 ที่ข้าราชการหรือเอกชนจะได้รับจากการถูกย้าย (หลักความ  
 ได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ)

## การย้ายข้าราชการ กับความจำเป็นที่ต้องออกคำสั่งย้าย

การย้ายข้าราชการเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจ เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานราชการนั้น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการในองค์กรราชการได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่องานราชการ และโดยหลักการย้ายข้าราชการจะต้องให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน แต่บางกรณีอาจย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือได้รับความยินยอมจากข้าราชการนั้น ซึ่งโดยทั่วไปการย้ายข้าราชการจะมี ๒ ลักษณะ คือ การย้ายในกรณีปกติ (หรือย้ายตามฤดูกาล) โดยในรอบปีหนึ่ง ๆ หน่วยงานราชการหลาย ๆ แห่งจะมีการสำรวจความต้องการของบุคลากรในองค์กรที่ประสงค์จะขอย้าย หรือผู้มีอำนาจใช้อำนาจของตนฝ่ายเดียวพิจารณาความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ และ การย้ายกรณีพิเศษ (หรือการย้ายนอกฤดูกาล) เช่น การย้ายเพื่อแก้ปัญหการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการย้ายในกรณีปกติหรือการย้ายในกรณีพิเศษ หลักการสำคัญที่ผู้มีอำนาจจะต้องตระหนักและ

ระมัดระวังก็คือ การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม และการใช้ “อำนาจดุลพินิจ” อย่างถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เพราะแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจสามารถเลือกตัดสินใจได้อย่างอิสระก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจนั้นตามอำเภอใจหรือโดยไม่มีขอบเขต แต่การใช้ดุลพินิจจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะและความเสียหายของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

คดีปกครองที่จะยกมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ นอกจากจะสอดคล้องกับบรรยากาศการย้ายข้าราชการในรอบปกติของหน่วยงานของรัฐหลาย ๆ แห่งแล้วยังจะเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายข้าราชการทั้งในรอบการย้ายปกติและการย้ายในกรณีพิเศษให้มีการใช้อำนาจอย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อข้าราชการผู้ถูกย้ายและเกิดประโยชน์ต่อราชการอย่างแท้จริง

เรื่องที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมที่ดิน) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๘) ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ (นักวิชาการที่ดิน ๘) ซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหรือเทียบเท่าหัวหน้าฝ่าย เนื่องจากประชาชนได้ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการเกี่ยวกับ

การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน จังหวัด โดยให้เหตุผลว่าเพื่อแก้ไขปัญหาในทางบริหาร เพื่อลด กระแสความกดดันจากมวลชนที่ร้องเรียน และผู้ฟ้องคดี เป็นผู้มีความเหมาะสมทั้งความรู้ความสามารถและความ เชี่ยวชาญงานด้านคุ้มครองที่ดินของรัฐ ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า มิได้กระทำผิดและมีได้เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งยังเป็นการออกคำสั่งย้ายนอกฤดูกาลโดยไม่มีเหตุผลและเป็นการเลือกปฏิบัติ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งย้าย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตำแหน่งนักวิชาการ ที่ดิน ๘ ส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐว่างลงเป็นระยะเวลากว่า ๔ เดือน โดยไม่ได้แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง มีเพียงหัวหน้า กลุ่มคุ้มครองที่ดินของรัฐเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งแทน หาก ตำแหน่งดังกล่าวมีงานสำคัญค้างอยู่หลายเรื่อง และจำเป็นต้องแต่งตั้งผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และความชำนาญในด้านการคุ้มครองที่ดินของรัฐมาดำรงตำแหน่ง ก็ควร จะต้องรีบแต่งตั้งบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติเข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยเร็ว และควรจะต้องตั้งบุคคลที่ยังคงเหลือระยะเวลารับ ราชการก่อนเกษียณอีกอย่างน้อย ๒ ปีมาดำรงตำแหน่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจให้สำเร็จลุล่วง มิใช่แต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีระยะเวลารับราชการเหลืออีกเพียง ๗ เดือน ก็จะเกษียณอายุราชการแล้ว ซึ่งอาจจะไม่สามารถปฏิบัติงาน

ตามภารกิจได้เต็มความรู้ความสามารถและอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปแล้วเกือบ ๓ เดือน ก็ยังไม่มี การแต่งตั้งบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งนี้แทน และการออกคำสั่งย้ายยังมีลักษณะที่รวบรัดและใช้เวลาด้วยความรวดเร็ว ทั้ง ๆ ที่ได้ปล่อยให้ตำแหน่งที่จะแต่งตั้งว่างมานานกว่า ๔ เดือน เหตุผลในการสั่งย้ายของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเหตุผลที่ไม่อาจรับฟังได้ คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๑๔/๒๕๕๓)

เรื่องที่ ๒ คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ๖ ว ซึ่ง ก.พ. กำหนดตำแหน่งเป็น ๗ ว ไปเป็นนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ๖ ว สำนักงานเกษตรอำเภอ ที่ ก.พ. ไม่ได้กำหนดตำแหน่งเป็น ๗ ว โดยให้เหตุผลว่าเป็นการย้ายเพื่อปรับโครงสร้างใหม่ของกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งย้ายดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมและจงใจกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งย้ายและส่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับมาทำงานที่เดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานเกษตรจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการบริหารกรมส่งเสริมการเกษตร และการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ให้มี



อำนาจหน้าที่ประการหนึ่ง คือ พิจารณาโยกย้ายข้าราชการเพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาความดีความชอบหรือลงโทษทางวินัย ฯลฯ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เกษตรจังหวัด) เป็นประธานกรรมการ และเนื่องจากกรมส่งเสริมการเกษตรได้มีคำสั่งเลื่อนแต่งตั้ง โยกย้าย และยุบเลิกหลายตำแหน่งทำให้มีตำแหน่งว่างประกอบกับข้าราชการหลายคนที่สำนักงานเกษตรจังหวัดปฏิบัติงานไม่ตรงตามโครงสร้างกลุ่มงาน/ฝ่าย ซึ่งปัจจุบันการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานทั้งกรมส่งเสริมการเกษตรและจังหวัดมีการประเมินองค์รวมเกี่ยวกับงานที่มีการรับรองการปฏิบัติงานโครงการ ฉะนั้น ข้าราชการทุกคนจะมีผลงานเป็นตัวชี้วัดซึ่งบางงานจะต้องคัดเลือกตัวบุคคลที่มีศักยภาพ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก เมื่อคณะอนุกรรมการฯ มีมติย้ายผู้ฟ้องคดีและข้าราชการอีก ๑๐ รายเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งนักวิชาการส่งเสริมการเกษตร ๖ ว สำนักงานเกษตรอำเภอ จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่สามารถกระทำได้ในการเลือกสรรหรือจัดหามูลค่าการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานฝ่ายปกครองเพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการอันมีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้ง

ผู้ฟ้องคดีหรือกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด  
 ดังนั้น คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่  
 ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่สามารถขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
 ระดับ ๗ ว ได้ ปรากฏว่าเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมิได้รับการพิจารณา  
 ส่วนหนึ่งเกิดจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการจัดส่งข้อมูลบุคคล  
 และผลงานตามที่หน่วยงานกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เสียสิทธิ  
 ในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการแต่อย่างใด (คำพิพากษา  
 ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๗/๒๕๕๕)

คดีทั้งสองข้างต้นเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการใช้อำนาจ  
 ออกคำสั่งย้ายข้าราชการ โดยผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาบนฐาน  
 ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและเคร่งครัดว่ามีเหตุผลความจำเป็น  
 จะต้องย้ายข้าราชการผู้นั้นเพียงใด เป็นไปเพื่อประโยชน์ของ  
 ทางราชการอย่างไร การย้ายมีความเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน  
 ในตำแหน่งหน้าที่นั้นอย่างไร ซึ่งไม่เพียงแต่จะต้องพิจารณาจาก  
 ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความประพฤติ และความ  
 เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานของตำแหน่ง  
 ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากแต่ยังต้องพิจารณาถึงความ  
 เหมาะสมและความจำเป็นว่าการออกคำสั่งนั้นสามารถทำให้  
 เจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ของการย้ายเพื่อประโยชน์ของ  
 ทางราชการลุล่วงเป็นจริงขึ้นมาได้ (หลักความเหมาะสมหรือ  
 หลักความสมเหตุสมผล) และจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นแก่การ  
 ดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนาธรรมหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

โดยมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ  
น้อยที่สุด (หลักความจำเป็น) ทั้งจะต้องเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ  
มากกว่าความเสียหายที่เอกชนจะได้รับ (หลักความได้สัดส่วน  
ในความหมายอย่างแคบ) ด้วย การออกคำสั่งที่ไม่สามารถทำให้  
บรรลुเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือเป็นการจำกัด  
สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น  
ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองมีอำนาจ  
ในการเพิกถอนคำสั่งนั้นได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๙

**ตรวจรับการจ้างตามรายงานของผู้ควบคุมงาน ...**

**ไม่ละเอียด ! ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๓-๕๘๔/๒๕๕๔**

### **สาระสำคัญ**

คณะกรรมการตรวจการจ้างโครงการบุกเบิกปรับถมดิน ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตรวจรับงานโดยไม่ออกตรวจงานหรือไปดูสถานที่จริงก่อนลงชื่อรับงาน เพราะเชื่อรายงานของผู้ควบคุมงานเพียงอย่างเดียว จึงไม่ทราบจำนวนดินที่ถมไม่ครบตามสัญญา เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

### **หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

การที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจการจ้าง โดยมีเจตนารมณ์ให้การตรวจสอบผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา อันจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงาน

ของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา หากมีข้อสงสัยหรือเห็นว่าการดำเนินงานไม่เป็นไปตามหลักวิชาการต่าง ๆ ให้ออกตรวจงานในสถานที่ที่กำหนดไว้ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา และหากไม่มีความเชี่ยวชาญก็ต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าตรวจสอบ

**ตรวจรับการจ้างตามรายงานของผู้ควบคุมงาน ...**

**ไม่ละเอียด ! ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย**

คณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างมีอำนาจหน้าที่ทำการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง และเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาทุกสัปดาห์ รวมทั้งรับทราบหรือพิจารณาการสั่งหยุดงานหรือพักงานของผู้ควบคุมแล้วรายงานประธานกรรมการบริหารเพื่อพิจารณาสั่งการ และหากกรณีมีข้อสงสัยหรือมีกรณีที่เห็นว่าตามหลักวิชาการต่าง ๆ ไม่น่าจะเป็นไปได้ให้ออกตรวจงานในสถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือที่ตกลงให้ทำงานจ้างนั้น ๆ โดยให้มีอำนาจสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตัดทอนงานได้ตามที่เห็นสมควรและตามหลักวิชาการช่าง เพื่อให้เป็นไปตามแบบรูปรายละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๘ (๑) และ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘

คดีที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้แม้จะเป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ก็สามารถนำข้อเท็จจริงในคดีมาปรับใช้กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยเฉพาะในเรื่องของคณะกรรมการ

ตรวจการจ้างซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความระมัดระวัง ไม่ได้  
ออกไปตรวจงานจ้างในขณะที่ผู้รับจ้างกำลังปฏิบัติงานตามสัญญา  
เพราะเชื่อตามรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน เนื่องจาก  
ในรายงานไม่มีประเด็นหรือข้อสงสัยที่จะเป็นเหตุให้ต้องออกไป  
ตรวจงานจ้างก่อนลงชื่อตรวจรับงาน และทำให้ทางราชการเสียหาย  
ซึ่งข้ออ้างดังกล่าวจะทำให้พ้นความรับผิดชอบหรือไม่ มีข้อเท็จจริง  
ในคดีนี้ คือ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ  
ตรวจการจ้างโครงการบุกเบิกปรับถมดินที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดี  
(องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ตรวจรับงานจ้างของผู้ว่าจ้าง  
เมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนตามสัญญาโดยไม่ออกตรวจงานจ้างจริง  
อาศัยเพียงข้อรายงานของนาย อ. นายช่างโยธาซึ่งทำหน้าที่  
ผู้ควบคุมงานและเป็นพนักงานใหม่อยู่ระหว่างทดลองงาน  
แต่หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้างจึงทราบว่  
ปริมาณดินที่นำมาถมในโครงการขาดหาย ไม่ครบถ้วนตามสัญญา  
ที่กำหนดให้ผู้รับจ้างถมดินหนาเฉลี่ย ๑.๔๐ เมตร ปริมาณดิน  
๑๑,๒๐๐ ลูกบาศก์เมตร ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ  
สอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและสำนักงานโยธาธิการ  
จังหวัดพบว่าปริมาณดินที่ผู้รับจ้างขนย้ายไปปรับถมพื้นที่  
ไม่ครบถ้วนตามสัญญา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องสูญเงินจำนวน  
๑๒๙,๑๖๔ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งตามความเห็น  
ของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย โดยเห็นว่า

ผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของผู้รับจ้างและใบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วนเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา มิใช่เพียงแต่ตรวจใบรายงานและเชื่อถือรายงานของผู้ควบคุมงานโดยมิได้พิจารณาตรวจสอบความถูกต้องอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสาเหตุที่ไม่ออกตรวจสอบสถานที่เป็นเพราะเมื่อพิจารณารายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานแล้วเห็นว่างานจ้างแล้วเสร็จถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา ไม่มีข้อโต้แย้งใด ๆ ว่าการถมดินไม่ถูกต้องหรือไม่ เป็นไปตามหลักวิชาช่างที่ดีหรือไม่ ทั้งสภาพพื้นดินเป็นป่า มีความสูงต่ำไม่เท่ากัน ดินไม่ได้ขาดหาย และตนไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ ไม่อาจยืนยันว่าปริมาณดินที่ถมถูกต้องหรือไม่ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้เงินดังกล่าว

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่รับกันว่าในขณะที่ผู้รับจ้างกำลังปฏิบัติงานตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ออกไปตรวจงานจ้างเพราะได้พิจารณารายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานแล้วเห็นว่าไม่มีประเด็นข้อสงสัยตามข้อ ๔๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่จากรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานไม่มีการจดบันทึกเพื่อรายงานการปฏิบัติงานว่าในวันที่ผู้รับจ้างเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้าง มีรถบรรทุกขนดินเข้ามาจำนวนกี่คัน แต่ละคันบรรทุกดินจำนวน



ก็ลูกบาศก์เมตร เพราะการจดบันทึกและรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างละเอียดย่อมทำให้รับทราบผลการปฏิบัติงานในแต่ละวันได้ว่าขณะนี้ได้ถมดินไปแล้วก็ลูกบาศก์เมตร อันจะเป็นพยานหลักฐานอ้างอิงเพื่อทำการตรวจสอบจำนวนดินในเบื้องต้นได้ว่าการดำเนินงานของผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างคืบหน้าและเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน ก็定会เห็นข้อสงสัยในการรายงานการปฏิบัติงานและออกไปตรวจงานจ้างเพื่อดูว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแบบรูปการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่ ทั้งข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและสำนักงานโยธาธิการจังหวัดซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็เป็นหลักฐานยืนยันได้ชัดเจนว่าจำนวนดินที่ถมไม่ครบตามสัญญา ถือได้ว่าผู้รับจ้างไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญา การตรวจรับการจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว เนื่องจากการตรวจรับการจ้างที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่สามารถยืนยันปริมาณดินที่ถมถูกต้องตามสัญญา โดยหน้าที่แล้วก็ควรที่จะดำเนินการแจ้งให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าตรวจสอบในการตรวจรับงานจ้างร่วมได้ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่รัฐ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังและขาดการตรวจสอบที่ถูกต้องตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจการจ้างที่จะต้องใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อกรมบัญชีกลางเห็นว่าการคำนวณจำนวนที่ดินที่ขาดหายไปของสำนักงานโยธาธิการจังหวัดโดยวัดขนาดของพื้นที่และวัดความสูงต่ำของดินเดิมกับดินถมโดยใช้กล้องระดับอาจมีความคลื่อนคลาด เนื่องจากดินมีการบดอัดไม่เท่ากัน โดยคิดเป็นเงินสูงถึง ๒๑๒,๑๕๖ บาท อาจไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงให้คณะกรรมการตรวจการจ้างรับผิดชอบร้อยละ ๖๐ ของความเสียหายตามที่คณะกรรมการสอบความรับผิดทางละเมิดตรวจสอบความเสียหาย (๑๒๙,๑๖๔ บาท) โดยให้แต่ละคนรับผิดชอบเป็นส่วนเท่า ๆ กัน อันเป็นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินคนละ ๒๕,๘๓๒.๘๐ บาท

จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่  
อ. ๕๘๓-๕๘๔/๒๕๕๔)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับ  
หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่  
เป็นกรรมการตรวจรับงานจ้าง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้มี  
คณะกรรมการตรวจการจ้างก็โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้การตรวจรับ  
ผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบว่าถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วนตามแบบรูป  
รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นประโยชน์  
ต่อราชการหรือไม่ คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างจึงมีหน้าที่  
ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความ  
ละเอียดถี่ถ้วนและใช้ความระมัดระวังรอบคอบในการตรวจสอบ  
รายงานการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงาน และตรวจสอบงานจ้าง  
ให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา  
ดังนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงไม่เพียงแต่ตรวจรายงาน  
ผลการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมงานด้วยความละเอียดถี่ถ้วน  
เท่านั้น หากเห็นว่ารายงานมีข้อบกพร่องหรือมีข้อสงสัยจะต้อง  
ออกไปตรวจงานจ้างเพื่อดูว่าการดำเนินงานของผู้รับจ้างเป็นไป  
ตามรายละเอียดของสัญญาหรือข้อกำหนดในสัญญาหรือไม่  
นอกจากนี้ หากเห็นว่าไม่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบงาน  
ได้อย่างครบถ้วน ก็ควรจะดำเนินการเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญในเรื่อง  
นั้น ๆ เข้ามาตรวจสอบ เพราะการที่ราชการได้รับความเสียหาย  
อันเนื่องมาจากการไม่ใช้ความระมัดระวังและไม่ตรวจสอบงานจ้าง

ด้วยความละเอียดรอบคอบตามวิสัยและพฤติการณ์ของการทำ  
หน้าที่เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ย่อมเป็นการกระทำโดยประมาท  
เลินเล่ออย่างร้ายแรงที่กรรมการตรวจการจ้างจะต้องรับผิดชอบใช้  
ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๐

### คำสั่งทางปกครอง ... หลักเกณฑ์และขั้นตอน ที่ต้องปฏิบัติ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๑/๒๕๕๔

#### สาระสำคัญ

มติคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกวิสามัญ เนื่องจากมีประวัติถูกลงโทษทางวินัยให้ออกจากราชการนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ระบุประวัติเกี่ยวกับการถูกลงโทษทางวินัยไว้ในใบสมัคร อันเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอสมัครเป็นสมาชิกแล้ว จึงเข้าข้อยกเว้นตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) ที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีเมื่อคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงก่อนมีมติดังกล่าว จึงมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การล้างมลทินเป็นเพียงการลบล้างประวัติการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย โดยถือว่าไม่เคยถูกลงโทษเท่านั้น มิได้

หมายความว่าไม่เคยกระทำความผิดหรือเป็นการลบล้างการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยแต่อย่างใด

๒. การใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีต้องให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แต่เมื่อคู่กรณีได้ให้ข้อเท็จจริงไว้แล้วในคำขอ กรณีต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

## คำสั่งทางปกครอง ... หลักเกณฑ์และขั้นตอน ที่ต้องปฏิบัติ

การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติที่ต้องห้ามของผู้สมัครรับราชการ เช่น เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม เป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกเพราะกระทำผิดวินัย เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความประพฤติหรือพฤติการณ์ของผู้ประสงค์ที่จะเข้ารับคัดเลือกเป็นข้าราชการ จึงกล่าวได้ว่าความประพฤติของผู้สมัครมีผลต่อการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครรับราชการ

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ แม้ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ แต่ก็สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้หลายประเด็น ทั้งในแง่ของการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการหรือกระบวนการในการ

ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะหลักเกณฑ์และขั้นตอนปฏิบัติในการออก “คำสั่งทางปกครอง”

คดีนี้เป็นเรื่องของคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาที่มีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีซึ่งผ่านการสอบเพื่อขอเป็นทนายความจากสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ และได้ยื่นคำขอสมัครเป็นสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา แต่คณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีประวัติถูกลงโทษทางวินัยให้ออกจากราชการ กรณีเรียกร้องเงินจากนักเรียนพลตำรวจเพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขประวัติที่เคยต้องหาคดีอาญา ซึ่งเป็นพฤติการณ์การกระทำส่อไปในทางทุจริตและกระทำการทุจริตปลอมเอกสาร จึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกตามข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภาไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว โดยอ้างว่า (๑) การมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกวิสามัญขัดกับพระราชบัญญัติการล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ และผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินมานานกว่า ๒๐ ปีแล้ว และความในตอนท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีเหมือนบุคคลที่ไม่เคยได้รับโทษโดยทั่วไป (๒) ไม่ได้รับโอกาสที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิก



วิสามัญ และ (๓) ในหนังสือแจ้งมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิก วิสามัญไม่ได้แจ้งเหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

หลักกฎหมายที่สำคัญของคดีนี้ก็คือ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัตินิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และเมื่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องตกอยู่ในบังคับที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ อาทิเช่น ตามมาตรา ๓๐ คู่กรณีจะต้องได้รับโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตน เว้นแต่ (๑) ... (๒) ... (๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง และมาตรา ๓๗ คู่กรณีจะต้องได้รับทราบเหตุผลของการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

ดังนั้น การมี “มติที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิก วิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา” ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ? และหากเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องให้อโอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนออกคำสั่งหรือไม่ ? จะต้องให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ? นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ มีผลเป็นการลบล้างพฤติกรรมกระทำความผิดของผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ แต่การล้างมลทินเป็นเพียงการลบล้างประวัติการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยโดยถือว่าที่ได้รับการล้างมลทินไม่เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ดังกล่าวเท่านั้น มิได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยกระทำความผิดหรือเป็นการลบล้างการกระทำที่เป็นความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด เมื่อการกระทำที่เป็นความผิดวินัยของผู้ฟ้องคดียังคงมีอยู่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเอาพฤติการณ์ในการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมาพิจารณาเป็นเหตุไม่สมควรรับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกวุฒิสภาแห่งเนติบัณฑิตยสภาตามข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗

จึงมิใช่การกระทำที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติล้าง  
มลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พ.ศ. ๒๕๒๖

**มติไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกวิสามัญแห่งเนติ  
บัณฑิตยสภาเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ?**

มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา  
พ.ศ. ๒๕๐๗ และข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๐๗ ข้อ ๑๑  
วรรคสามและวรรคสี่ และข้อ ๑๒ กำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการ  
เนติบัณฑิตยสภามีอำนาจตราข้อบังคับและให้เป็นผู้พิจารณา  
หรือไม่รับผู้ขอสมัครเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาประเภทสามัญ  
สมาชิก สมาชิกวิสามัญหรือสมาชิกสมทบเข้าเป็นสมาชิกตาม  
คำขอ โดยคำนึงถึงความสมควรที่ผู้สมัครจะพึงได้รับเกียรติเป็น  
สมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาหรือไม่ด้วย และคณะกรรมการ  
มีสิทธิเด็ดขาดในอันที่จะวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร

เมื่อมตินี้ไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกวิสามัญออกโดย  
อาศัยอำนาจตามกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าว มติดังกล่าว  
มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ  
ผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพ  
ของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในการที่จะเข้าเป็นสมาชิก  
วิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม  
นัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังจะได้  
ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดง

พยานหลักฐานของตน เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ซึ่งกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ระบุประวัติของผู้ฟ้องคดีไว้ในใบสมัครแล้ว จึงต้องถือว่าข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวกับประวัติการถูกลงโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาแล้ว กรณีจึงต้องด้วยข้อยกเว้นตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงก่อนมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกวิสามัญ จึงมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ในรายงานการประชุมการมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นสมาชิกวิสามัญปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาใบสมัครของผู้ฟ้องคดี โดยเลขาธิการเนติบัณฑิตยสภาได้เสนอข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี กรณีกระทำการติดต่อเรียกรับเงินจากนักเรียนพลตำรวจ เพื่อช่วยเหลือในการแก้ไขประวัติที่เคยต้องหาคดีอาญา และผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษให้ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และจากพฤติการณ์ของผู้สมัครรายนี้ลักษณะการกระทำเป็นเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ควรรับเป็นสมาชิก

ที่ประชุมจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกวิสามัญ  
แห่งเนติบัณฑิตยสภา ดังนั้น ย่อมถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ระบุ  
เหตุผลที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกวิสามัญไว้ในคำสั่งนั่นเอง  
ดังนั้น มติคณะกรรมการเนติบัณฑิตยสภาที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็น  
สมาชิกวิสามัญ จึงเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา  
ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๑/๒๕๕๔)

คดีนี้จึงไม่เพียงแต่จะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ  
เฉพาะประเด็นเรื่องการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่เคยถูกลงโทษ  
ทางวินัย และต่อมาได้รับการล้างมลทินตามกฎหมายว่ามีได้เป็น  
ผลลบล้างการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิด คงมีผลเพียงเป็นการ  
ลบล้างเฉพาะโทษที่ผู้นั้นได้รับเท่านั้นแล้ว ยังเป็นบรรทัดฐาน  
ในกรณี que เมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจ  
ออกคำสั่งทางปกครองบังคับกับคู่กรณี ก็จำเป็นต้องดำเนินการ  
ตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อประกัน  
ความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีซึ่งมีสิทธิที่จะนำประเด็นความไม่ชอบ  
ด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองได้  
หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามเพื่อให้มีคำพิพากษาเพิกถอน  
คำสั่งทางปกครองนั้น

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๑**  
**“แปรญัตติ” ไม่ได้ ...**  
**แต่ (ไม่) ให้ใช้บังคับเทศบัญญัติ !**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๕/๒๕๕๔**

**สาระสำคัญ**

คณะกรรมการแปรญัตติไม่มีมติไม่รับคำขอแปรญัตติของสมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่ให้ออกาสชี้แจงและแสดงความคิดเห็นตามคำแปรญัตติ ทำให้กระบวนการพิจารณาคำแปรญัตติและการประชุมพิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีเทศบัญญัติ เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดไว้ ศาลปกครองจึงมีอำนาจเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลที่กระทำไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ อันเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

กระบวนการพิจารณาคำแปรญัตติและการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการจัดทำ

ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ต้องให้โอกาส แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสม ของการจัดทำงบประมาณโดยการโต้แย้งแสดงความคิดเห็นและ ชี้แจงเหตุผลของการจัดสรรงบประมาณในแต่ละด้านให้สอดคล้อง กับแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่ และเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ หากเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติ ตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ กำหนดไว้ในส่วนที่เป็น สาระสำคัญ จะส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**“แปรญัตติ” ไม่ได้ ...  
แต่ (ไม่) ให้ใช้บังคับเทศบัญญัติ !**

เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีสภาพบังคับเป็น “กฎ” ตามความหมายในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้

โดยก่อนประกาศใช้บังคับต้องผ่านกระบวนการจัดทำตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนด ซึ่งข้อ ๔๕ วรรคสามของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะพิจารณาสามารถจะรวดเร็วไม่ได้ และในการพิจารณาวาระที่สองให้กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติไว้ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น และหากสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดเห็นควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยให้แปรญัตติเป็นรายข้อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการแปรญัตติ (ข้อ ๔๙) ในการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะกระทำได้เฉพาะการขอลดรายจ่าย



หรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย (ข้อ ๕๙) ห้ามไม่ให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพัน คือ (๑) ดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ (๒) รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินที่ต้องจ่ายตามกฎหมาย (ข้อ ๖๑) เมื่อคณะกรรมการแปรญัตติพิจารณาแล้วจะต้องเสนอร่างข้อบัญญัตินั้นตามร่างเดิมและตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานย่อขึ้นต่อประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งรายงานย่ออย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนใดหรือข้อใดบ้าง การแปรญัตติและมติของคณะกรรมการแปรญัตติเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด การสงวนความเห็นของกรรมการแปรญัตติ ตลอดจนการสงวนคำแปรญัตติด้วย (ข้อ ๑๑๐) และผู้เสนอญัตติมีสิทธิไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการแปรญัตติได้ตลอดระยะเวลาการพิจารณาญัตตินั้น เฉพาะที่ได้ขอแปรญัตติไว้ (ข้อ ๑๑๔)

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของเทศบาลและได้มีการประกาศใช้บังคับแล้ว แต่สมาชิกสภาเทศบาลได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนเทศบัญญัติดังกล่าว โดยอ้างว่ากระบวนการพิจารณาคำแปรญัตติและการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติได้ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ เนื่องจากหลังจากที่สภาท้องถิ่นมีมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว และรอเสนอเข้าสู่การพิจารณา

ในวาระที่สองได้กำหนดให้มีการเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการ  
 แปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ  
 ผู้ฟ้องคดี (สมาชิกสภาเทศบาล) จึงได้เสนอคำแปรญัตติ  
 ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณว่า “ขอ  
 ปรับลดรายจ่ายร้อยละสิบตามรายข้อและตามรายละเอียด  
 ตามแผนงาน ...” แต่คณะกรรมการแปรญัตติฯ มีมติไม่รับคำขอ  
 แปรญัตติ โดยเห็นว่าเป็นคำแปรญัตติที่ไม่ปรากฏว่าจะขอแก้ไข  
 เพิ่มเติมขั้นตอนใด ข้อใด แต่หากจะถือว่าเป็นการแก้ไขทุกตอน  
 ทุกข้อ ๑๐% ก็มีบางรายการเป็นรายจ่ายที่ต้องห้ามไม่ให้แปรญัตติ  
 ตามข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับ  
 การประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และในการประชุมเพื่อ  
 พิจารณาวาระที่สอง สภาเทศบาลได้เห็นด้วยที่จะไม่ให้มีการ  
 อภิปรายด้วยคะแนนเสียง ๑๒ เสียง ต่อ ๑๐ เสียง โดยผู้เสนอ  
 คำแปรญัตติไม่ได้มีโอกาสชี้แจงแสดงความคิดเห็นตามคำแปร  
 ญัตติของตน และวาระที่สามได้เห็นชอบตามร่าง โดยให้สร้าง  
 เทศบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) พิจารณา  
 อนุมัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
 งบประมาณใช้บังคับได้ ทั้งที่สมาชิกสภาเทศบาลที่ยื่นคำแปรญัตติ  
 ได้โต้แย้งคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของมติดังกล่าวแล้ว

การที่สมาชิกสภาเทศบาลขอแปรญัตติ แต่คณะกรรมการ  
 แปรญัตติมีมติไม่รับคำขอแปรญัตติ และผู้ขอแปรญัตติไม่ได้มี  
 โอกาสชี้แจงแสดงความคิดเห็นตามคำแปรญัตติของตน มีผลทำให้

เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณดังกล่าวเป็น กฎที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ปัญหาสำคัญ คือ คำขอ แปรญัตติในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ จะต้องเสนอคำแปรญัตติเป็นรายข้อหรือไม่ ? ศาลปกครอง สูงสุดวินิจฉัยว่า สารสำคัญของร่างเทศบัญญัติเนื้ออยู่ที่ข้อ ๔ งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และข้อ ๕ งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ดังนั้น การเสนอขอแปรญัตติน่าจะเสนอขอแปรญัตติเป็นรายการ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อ ๖๐ และข้อ ๖๑ มากกว่าการเสนอขอ แปรญัตติเป็นรายข้อตามข้อ ๔๙ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดไว้สำหรับเทศบัญญัติประเภทอื่นซึ่งมีสาระหรือข้อความ อันเป็นวัตถุประสงค์ของร่างเทศบัญญัติมากกว่าร่างเทศบัญญัติ งบประมาณ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ประชุมสภาเทศบาลได้มี มติกำหนดรายละเอียดหรือหลักเกณฑ์ในการเสนอคำแปรญัตติ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือแตกต่างจากระเบียบ กระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๔๙ วรรคสอง

กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ขอแปรญัตติในข้อ ๔ งบ ปรมาณรายจ่ายทั่วไปตามรายการของทั้ง ๑๑ แผนงาน ซึ่งแม้ ทุก ๆ แผนงานมีรายการค่าใช้จ่ายตามข้อผูกพันที่ขัดต่อระเบียบ กระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๖๑ วรรคหนึ่งรวมอยู่ด้วย แต่มิใช่เป็น รายจ่ายตามข้อผูกพันทั้งหมด ผู้แปรญัตติจึงมีสิทธิเข้าไปชี้แจง

แสดงความคิดเห็นตามคำแปรญัตติได้ตามข้อ ๑๑๔ ของระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยฯ

ปัญหาว่า คณะกรรมการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีอำนาจที่จะไม่รับคำขอแปรญัตติดังกล่าวตามข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการแปรญัตติที่จะพิจารณาว่าหากไม่มีเหตุต้องชี้แจงแล้วผู้แปรญัตติไม่ต้องไปชี้แจง เพราะไม่มีระเบียบข้อใดที่กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการที่จะไม่รับคำแปรญัตติ จึงต้องให้โอกาสผู้แปรญัตติได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นตามคำขอแปรญัตติว่าจะขอตัดค่าใช้จ่ายในรายการใด ด้วยเหตุผลใด และคณะกรรมการมีมติอย่างไรให้แก้ไขตามคำแปรญัตติหรือไม่ รายการใดเป็นรายการที่มีข้อห้ามมิให้แปรญัตติ ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการขอสงวนความเห็นในเรื่องใดบ้าง เมื่อพิจารณาคำแปรญัตติเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการแปรญัตติจะต้องดำเนินการตามข้อ ๕๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ คือ ต้องเสนอร่างเทศบัญญัติตามร่างเดิมและตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานความเห็นยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ประธานสภาเทศบาล) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องส่งรายงานนั้นแก่สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ (สภาเทศบาล) ไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงก่อนวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองตามข้อ ๕๑ ดังนั้น การมีมติไม่รับคำแปรญัตติ

โดยไม่ให้อีกาสได้เข้าร่วมประชุมตามที่นัดหมายแล้วเพื่อชี้แจงตามคำแปรญัตติ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๑๕ วรรคสอง อันขัดต่อเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อยที่จะมีส่วนในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติในฐานะผู้แปรญัตติด้วย

สำหรับปัญหาที่ว่า การที่สภาเทศบาลได้ประชุมเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในวาระที่สองและวาระที่สามโดยลงมติเห็นชอบตามรายงานที่คณะกรรมการแปรญัตติเสนอโดยไม่มีการอภิปราย ถือเป็นการประชุมที่ชอบด้วยระเบียบหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประชุมตามข้อ ๕๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ เป็นการประชุมพิจารณาสืบเนื่องจากรายงานและบันทึกความเห็นของคณะกรรมการแปรญัตติตามข้อ ๕๐ ซึ่งสภาเทศบาลจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแปรญัตติแก้ไขเท่านั้น และจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ ข้อความ หรือรายการที่คณะกรรมการแปรญัตติมีมติแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีสมาชิกสงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีกรรมการแปรญัตติสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายแล้วที่ประชุมจะลงมติในแต่ละข้อจนจบร่างเทศบัญญัติอันเป็นการพิจารณาเสร็จสิ้นในวาระที่สอง

ส่วนการพิจารณาในวาระที่สามจะไม่มีการอภิปราย (ระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๕๒)

เมื่อปรากฏว่ามติคณะกรรมการแปรญัตติไม่ชอบด้วย  
ระเบียบข้างต้นแล้ว และผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านความชอบด้วย  
กฎหมายของมติดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังวินิจฉัย  
และมีความเห็นเช่นเดียวกับมติ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ มีมติให้  
ความเห็นชอบรายงานการประชุมคณะกรรมการแปรญัตติแล้วมีมติ  
เห็นชอบร่างเทศบัญญัติในวาระที่สาม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ จึงไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวง  
มหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗  
ไปด้วย

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคำแปรญัตติและการประชุม  
พิจารณาญัตติร่างเทศบัญญัติในวาระที่สองและวาระที่สามของ  
สภาเทศบาลที่ดำเนินการประชุมโดยประธานสภาเทศบาล อันเป็น  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือการเตรียมการและการดำเนินการ  
ของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีเทศบัญญัติ จึงเป็นการดำเนินการมา  
โดยไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับ  
การประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ในส่วนที่เป็นรูปแบบ  
ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ  
การกระทำนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ให้ความเห็นชอบ  
กับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี)  
ได้ลงนามประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ จึงมีผลให้เทศบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของเทศบาลที่เป็นเหตุพิพาทในคดีนี้เป็น “กฎ” ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองจึงมีคำพิพากษาเพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าว โดยให้มีผลเป็นการเพิกถอนตั้งแต่วันที่เทศบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๕/๒๕๕๕)

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการวางแผนงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการที่ผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด และภายในกรอบวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาคำแปรญัตติและการประชุมพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ก็เพื่อให้โอกาสกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการจัดทำงบประมาณ ซึ่งหากมีการโต้แย้งแสดงความคิดเห็นหรือชี้แจงเหตุผลก็จะช่วยให้การจัดสรรเงินงบประมาณในแต่ละด้านมีความรอบคอบ ถูกต้องยิ่งขึ้น ฝ่ายที่มีหน้าที่บริหารจัดการงบประมาณเองก็จะได้ทราบถึงขอบเขตในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดด้วยความระมัดระวัง เหมาะสม และสอดคล้องกับแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่ มิให้เกิดการรั่วไหลของเงินงบประมาณและลดภาระงานที่ไม่จำเป็นออกไป ทั้งยังเป็นการป้องกันการ

ทุจริตโครงการของรัฐประเภทต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาทั้งด้านหน่วยงานและด้านท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

\*\*\*\*\*



## เรื่องที่ ๑๒

**ขัณฑ์นธ์เกิดอุบัติเหตุ (ไม่) “เบี่ยงเบน” จากมาตรฐาน  
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๖/๒๕๕๔**

### สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ของกองทัพเรือซึ่งทำหน้าที่พลขับได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติราชการที่ต่างจังหวัด แต่ระหว่างทางได้เกิดอุบัติเหตุขึ้นเป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหาย แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมในช่วงเวลาการเกิดอุบัติเหตุอันเป็นเวลากลางคืน มีฝนตก ถนนเปียกและไม่มีแสงสว่าง ประกอบกับมีผู้ขับขีรถจักรยานยนต์วิ่งสวนทางบนไหล่ทางแล้วขับตัดหน้าในระยะกระชั้นชิด การที่เจ้าหน้าที่เหยียบห้ามล้อและหักหลบรถจักรยานยนต์จนเชี่ยวชนกับรถยนต์บรรทุกที่จอดอยู่ จึงถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่อที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่บุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์อันจะถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรถยนต์ของทางราชการ

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการกระทำละเมิด จะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือ

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งกรณีของการประมาท  
เลินเล่อที่จะถือว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง ให้พิจารณาโดยเปรียบเทียบ  
ภาวะวิสัยและพฤติการณ์ของผู้กระทำละเมิดกับบุคคลอื่นว่า  
เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่บุคคลในภาวะเช่นเดียวกันนั้นต้อง  
ปฏิบัติหรือไม่ เพราะหากเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานของบุคคล  
ทั่วไปแล้ว ย่อมถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

### ข้อบรรณเกิดอุบัติเหตุ (ไม่) “เบี่ยงเบน” จากมาตรฐาน

ย่างเข้าสู่ฤดูฝนแล้ว ชาวไร่ชาวนาหรือผู้ที่ประกอบอาชีพ  
กสิกรรมอาจรู้สึกดีใจที่จะได้เริ่มเพาะปลูกพืชผลทางการเกษตรกัน  
อย่างจริงจังเสียที แต่สำหรับผู้ที่ต้องใช้รถใช้ถนนในการสัญจรไปมา  
อาจจะต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้นในการขับขี่รถยนต์พาหนะ  
เพื่อมิให้เกิดอุบัติเหตุในระหว่างการเดินทาง อันจะนำมาซึ่งความ  
สูญเสียทั้งแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นของตนเอง  
หรือผู้อื่นก็ตาม

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ครอบครอง  
หรือควบคุมดูแลยานพาหนะของทางราชการ หรือผู้ที่มีหน้าที่  
โดยตรงในการใช้รถยนต์ของทางราชการแล้ว ยิ่งจะต้องเพิ่ม  
ความระมัดระวังมากขึ้นกว่าในกรณีปกติหลายเท่า เพราะการเกิด  
อุบัติเหตุหรือความเสียหายจากการใช้รถยนต์ของทางราชการ  
อาจต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และอาจพ่วงความผิดทางวินัย  
เข้าไปด้วยก็ได้

ดังเช่นคดีตัวอย่างที่จะนำมาเป็นอุทาหรณ์ฉบับนี้ เป็น  
เรื่องของเจ้าหน้าที่ (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับมอบหมายให้ขับรถยนต์  
ของทางราชการไปราชการที่ต่างจังหวัด และเกิดอุบัติเหตุขึ้น  
ในระหว่างการเดินทางที่มีฝนตก ถนนเปียกตลอดทาง และผล  
ของการเกิดอุบัติเหตุทำให้ข้าราชการที่นั่งในรถยนต์ได้รับบาดเจ็บ

หลายคน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับโทษทางอาญาข้อหาขบถยนต์โดยประมาทเป็นเหตุให้รถของผู้อื่นได้รับความเสียหายและมีผู้ได้รับอันตรายแก่กายและได้รับอันตรายสาหัส โดยหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง

ข้อเท็จจริงในคดีรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการทหาร ตำแหน่งพลขับรถ สังกัดหมวดรถยนต์บรรทุก กองทัพเรือได้รับคำสั่งให้ขับรถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่เพื่อรับส่งเจ้าหน้าที่สรรพากรไปซ่อมยุทธโปกรณ์จากฐานทัพเรือสัตหีบไปปฏิบัติราชการที่ฐานทัพเรือสงขลา โดยมีพันจ่าเอก ท. เป็นพลขับ ส่วนผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ผู้ช่วยพลขับ และในเวลากลางคืนของวันเกิดเหตุซึ่งผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่พลขับ มีฝนตกพริ้ว ๆ ตลอดทางถนนเปียก บริเวณที่เกิดเหตุไม่มีแสงสว่าง ผู้ฟ้องคดีขับรถอยู่ในช่องทางเดินรถด้านซ้าย มีรถยนต์บรรทุกขนาดใหญ่จอดอยู่ไหล่ทางด้านซ้าย และมีรถจักรยานยนต์วิ่งสวนมาบนไหล่ทางในช่องทางเดินรถทางด้านซ้ายและขับตัดหน้ารถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีขับมาในช่องทางเดินรถด้านขวาอย่างกระชั้นชิด ผู้ฟ้องคดีจึงเหยียบห้ามล้อและหักหลบรถจักรยานยนต์ไปทางซ้าย ทำให้รถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีขับมาไถลลื่นไปเฉี่ยวชนท้ายรถยนต์บรรทุกที่จอดอยู่และเสียการทรงตัวพลิกคว่ำตกลงไปข้างทาง

ทำให้ผู้ที่โดยสารมากับรถยนต์คันดังกล่าวบาดเจ็บและรถยนต์ของทางราชการได้รับความเสียหาย

กองทัพอากาศได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดแล้วมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงการคลัง) โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่งมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่ทางราชการร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายทั้งหมดพร้อมค่าเสียหายอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการทหารเรือ) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และปลัดกระทรวงกลาโหมไม่เห็นด้วย

ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ ? พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง วางหลักการสำคัญไว้ว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และการเรียกค่าสินไหมทดแทนจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม

ในแต่ละกรณี และความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมประกอบด้วย

ดังนั้น พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากบทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งและมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่ไม่ได้ใช้อย่างเพียงพอ โดยมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมในช่วงเวลาการเกิดอุบัติเหตุอันเป็นเวลากลางคืน มีฝนตก ถนนเปียกและไม่มีแสงสว่าง ประกอบกับมีผู้ขับขีรถจักรยานยนต์วิ่งสวนทางบนไหล่ทางแล้วขับตัดหน้าในระยะกระชั้นชิด การที่ผู้ฟ้องคดีเหยียบห้ามล้อและหักหลบรถจักรยานยนต์เป็นเหตุให้เจียวชนกับรถยนต์บรรทุกคันที่จอดอยู่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อที่ปราศจากความระมัดระวังที่บุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์

แต่การที่มีรถจักรยานยนต์วิ่งสวนมาบนไหล่ทางและ  
 ขับตัดหน้ารถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีขับสวนมาในระยะกระชั้นชิด  
 ย่อมอยู่ในวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้ความ  
 ระมัดระวังเฉกเช่นคนขับรถที่ดีในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า  
 โดยการห้ามล้อให้รถหยุดหรือช้าลงเพื่อลดความรุนแรงลงหรือให้  
 พ้นจากอุบัติเหตุ การที่ผู้ฟ้องคดีห้ามล้อและหักหลบรถจักรยานยนต์  
 ที่มีบุคคลภายนอกขับขี่ผิดช่องทางเดินรถและตัดหน้ารถยนต์  
 คันที่ผู้ฟ้องคดีขับอย่างกะทันหัน เป็นเหตุการณ์ตามปกติที่ผู้ขับขี  
 รถยนต์ที่ดีพึงต้องกระทำ

ฉะนั้น จึงรับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการโดย  
 ประมาทเลินเล่อที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่บุคคลในภาวะ  
 เช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ อันจะถือเป็นการ  
 กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้อง  
 รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย  
 แก่ทางราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๑๖/๒๕๕๔)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี  
 สำหรับหน่วยงานของรัฐทั่วไปในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่  
 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการกระทำละเมิดว่า จะต้อง  
 เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ส่วน  
 อย่างไรเรียกว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงให้พิจารณาโดย  
 เปรียบเทียบภาวะวิสัยและพฤติการณ์ของผู้กระทำละเมิด

กับบุคคลอื่นในภาวะวิสัยและพฤติการณ์เช่นเดียวกันนั้นว่า  
 เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่บุคคลในภาวะเช่นเดียวกันนั้น  
 ต้องปฏิบัติหรือไม่ และถือเป็นอุทาหารณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่  
 ของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้ครอบครองหรือขับขี่ยานพาหนะ  
 ของทางราชการหรือใช้รถยนต์ของทางราชการว่า แม้ในทาง  
 กฎหมายจะต้องใช้ความระมัดระวังในระดับเดียวกับวิญญูชนพึง  
 ปฏิบัติก็ตาม แต่ก็สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ความระมัดระวัง  
 มากกว่าปกติธรรมดา เนื่องจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง  
 ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง  
 หรือไม่ร้ายแรง ย่อมนำมาซึ่งความสูญเสียหรือความเสียหาย  
 แก่ทรัพย์สินของทางราชการไม่มากนักน้อย และผู้กระทำละเมิด  
 อาจต้องรับผิดชอบในทางอาญาหากการเกิดอุบัติเหตุขึ้นก่อให้เกิด  
 ความเสียหายแก่ชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่นด้วย

\*\*\*\*\*



### เรื่องที่ ๑๓

## “ลูกน้อง” ใ้ใบสำคัญบเดือนโดยทุจริต ฟ้อง “นาย” ใ้รับผิดตามเวลา ... ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙-๕๐/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด กรณีที่ไม่ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชา ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตเบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตน ซึ่งแม้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อเป็นการออกคำสั่งที่พ้นเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิด จึงถือว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสิ้นสุดลงแล้ว ดังนั้น คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงาน

ของรัฐบาลมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การออกคำสั่งทั้งสองกรณีนั้นจะต้องไม่เกินกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## “ลูกน้อง” ใช้ใบสำคัญงบเดือนโดยทุจริต ฟ้อง “นาย” ให้รับผิดชอบตามเวลา ... ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ นอกจากจะเป็นอุทธรณ์ที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการบัญชีของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะต้องระมัดระวังในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ถูกต้องตามเวลาที่กฎหมายกำหนด เพราะหากใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากอำนาจและย่อมส่งผลให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามหลักกฎหมายในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าการกระทำความผิดเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้สองประการ คือ **ประการแรก** การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น เช่น ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจาก

การใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลที่มีเขตอำนาจคือศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นการกระทำอื่น เช่น การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไปหรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลที่มีเขตอำนาจคือศาลยุติธรรม และ **ประการที่สอง** การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิน ซึ่งทั้งสองประการดังกล่าวจะต้องกระทำภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙)

แต่ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิอย่างช้าที่สุดไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แล้วแต่กรณี (ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

เรื่องราวของคดีนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ กรณีที่ปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมกำกับดูแลให้นาง อ. เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ ทั้งมิได้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของนาง อ. อย่างใกล้ชิด เป็นเหตุให้นาง อ. กระทำการทุจริตโดยแก้ไขใบสำคัญงบเดือนในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๔ และ พ.ศ. ๒๕๓๕ นำมาใช้เป็นหลักฐานการจ่ายเงินในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ เพราะใบสำคัญในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ ไม่ครบตามเช็คที่ส่งจ่ายไปแล้ว เป็นเหตุให้เงินขาดบัญชีจำนวน ๔๖๘,๕๑๗.๖๔ บาท พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการอย่างลูกหนี้ร่วมกับนาง อ.

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นอุทธรณ์ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าเหตุเกิดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพິงมีหนังสือแจ้งให้รับผิดชอบเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ซึ่งล่วงเลยอายุความ ๑๐ ปีแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ เรื่อง คือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนและผู้อำนวยการโรงเรียนกระทำละเมิดต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่ ? และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความเท่าใด ? โดยนาง อ. ยอมรับตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าเป็นผู้ทำการแก้ไขใบสำคัญแต่เพียงผู้เดียว และใบสำคัญในปิงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖ ไม่ตรงตามเช็คที่ส่งจ่ายไปแล้วและหาไม่พบ เป็นเหตุให้เงินขาดบัญชี

ประเด็นแรก ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนและผู้อำนวยการโรงเรียนกระทำละเมิดต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการทำงานบัญชี รวมถึงกำกับดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของการทำงานบเดือน และผู้อำนวยการโรงเรียนมีหน้าที่ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ข้อ ๖๘ ในการส่งบเดือนเป็นประจำทุกเดือน แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการส่งบเดือนเป็นเวลาหนึ่งปีเศษ จนกระทั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้โทรศัพท์มาทวงถามถือว่าไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำละเมิดในวันเดียวกับนาง อ. ซึ่งเกิดขึ้นในปิงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๖

ประเด็นที่สอง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความเท่าใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างช้าที่สุดภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๙ แม้จะเป็นการออกคำสั่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็พ้นเวลาสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่ละเมิด จึงถือว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสิ้นสุดลงแล้ว และเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจ เนื่องจากขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙-๕๐/๒๕๕๕)

ถึงแม้มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะกำหนดอายุความให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงาน

ของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณีก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งภายในอายุความไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามนัยมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงให้ได้ว่าเหตุแห่งการละเมิดเกิดขึ้นในวันใด และครบกำหนดสิบปีเมื่อใด เพราะหากใช้อำนาจออกคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดดังกล่าว นอกจากคำสั่งจะไม่มีผลบังคับได้ในทางกฎหมายแล้ว ยังทำให้รัฐได้รับความเสียหายที่ไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

\*\*\*\*\*



## เรื่องที่ ๑๔

เมื่อ อบต. อนุญาตให้ประชาชน

ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ... โดยไม่มีอำนาจ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ยินยอมให้บุคคลใดเข้าไปกันสร้างแผ้วถางป่าและกันสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งนำเครื่องจักรสำหรับกลิ้งและเจียหินมาใช้ทำครกและสากหิน ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงและฝุ่นละอองหินจำนวนมาก โดยไม่มีการยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อกฎหมายได้กำหนด “หน้าที่” และ “หลักเกณฑ์และขั้นตอน” ในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนด

ไว้อย่างเคร่งครัด หากไม่มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีการปฏิบัติหน้าที่  
แต่นอกเหนือหรือไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมาย  
กำหนดไว้แล้ว ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด  
ให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งหากการละเลยต่อหน้าที่นั้นได้ก่อให้เกิดความ  
เสียหายแก่บุคคลใดแล้ว จะถือเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่ง  
หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

**เมื่อ อบต. อนุญาตให้ประชาชน  
ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ... โดยไม่มีอำนาจ**

“หน้าที่” ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีในการห้ามไม่ให้บุคคลใดเข้าไปทำลายหรือทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเสื่อมสภาพ ซึ่งการใช้ อำนาจดังกล่าวมิใช่จะเป็นการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ แต่ต้อง เป็นการใช้อำนาจให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และ ขั้นตอนการดำเนินการในเรื่องใดไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องก็ย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้ กำหนด อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ได้กำหนดแล้ว กรณีเช่นนี้จะถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

คดีปกครองในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลได้ปล่อยให้มิบุคคลบุกรุกเข้าไปในที่ดินสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน โดยอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เป็นการชั่วคราว ทั้งที่ในกรณี

ดังกล่าวนี้จะยินยอมได้ก็ต่อเมื่อได้มีการยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้แล้วเท่านั้น

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีในฐานะราษฎรผู้อยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณป่าเขาโป่งหรือเขาเท่อเล่ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (นายอำเภอ ที่ ๑ และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๒) ละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรกลุ่มผลิตภัณฑกรหินบุกรุกเข้าไปบริเวณพื้นที่พิพาท โดยการก่อสร้าง แ้วถางป่าและก่อสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งนำเครื่องจักรสำหรับกลึงและเจียหินมาใช้ทำครกและซากหิน อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการเกิดมลภาวะทางเสียงและฝุ่นละอองหินจำนวนมาก ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวมาแล้วหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการให้ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรกลุ่มดังกล่าวออกไปจากบริเวณพื้นที่พิพาทแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการให้บุคคลดังกล่าวออกจากพื้นที่พิพาท

มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนด

ว่าที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ประกอบกับข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ได้กำหนดให้บริเวณที่เขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร เป็นพื้นที่หวงห้าม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปลอมให้มีการก่อสร้างแผ้วถางป่าและก่อสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งให้มีการนำเครื่องจักรเข้าไปในบริเวณพื้นที่พิพาท ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อบริเวณพื้นที่พิพาทเป็นประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และลักษณะสภาพของที่ดินห่างจากภูเขาไม่เกิน ๔๐ เมตร ตามข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ดังนั้น กรณีจึงเป็นพื้นที่หวงห้ามที่ห้ามเข้าไปทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพไม่ว่าจะด้วยประการใด และเมื่อบริเวณพื้นที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตป่าไม้หรือเขตอุทยานแห่งชาติ และไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันที่จะอยู่ใน

อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของอธิบดีกรมที่ดินหรือทบวงการเมือง  
ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ดังนั้น  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา  
และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินบริเวณพื้นที่พิพาท  
อันเป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินของแผ่นดินตามที่  
มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้กำหนดว่า  
กรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจ  
หน้าที่ดูแลรักษาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
แต่ด้วยข้อ ๕ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ  
ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย  
ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ ที่ได้มอบหมายให้  
องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครอง  
ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมาย  
กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปลอมให้มีการก่อสร้าง  
แนวถางป่าและกันสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งให้มีการนำเครื่องจักร  
เข้าไปในบริเวณพื้นที่พิพาท ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่  
กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ? โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
ได้ชี้แจงว่าที่ดินพิพาทเป็นพื้นที่ชั่วคราวที่ราษฎรกลุ่มผลิตภักดิ์  
ครกหินเพียง ๘ หลังคาเรือน ได้ปลูกสร้างเพิงสังกะสีชั่วคราว  
เพื่อใช้ในการผลิตครกหิน และจะไม่มีมีการปลูกขยายออกไป

มากกว่านี้ และหากทางราชการต้องการใช้ที่ดินดังกล่าวก็ยินยอมคืนให้ ประกอบกับที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้กลุ่มผลิตภัณฑ์ครกหินประกอบกิจการในบริเวณพื้นที่พิพาทต่อไปได้ จนกว่าศาลปกครองจะวินิจฉัยชี้ขาด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอมให้บุคคลใดเข้าไปใช้ที่ดินพิพาทได้นั้น จะต้องปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตให้เข้าใช้ที่ดินตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดไว้เท่านั้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้กลุ่มผลิตภัณฑ์ครกหินเข้าไปใช้บริเวณพื้นที่พิพาทได้จนกว่าศาลปกครองจะวินิจฉัยชี้ขาด โดยไม่มีการยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตนั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปล่อยให้ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรกลุ่มผลิตภัณฑ์ครกหินเข้าไปก่อสร้าง แผ้วถางป่าและก่อสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งให้มีการนำเครื่องจักรสำหรับกลึงและเจียหินมาใช้เจียครก และสากหินในบริเวณที่พิพาท จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๖/๒๕๕๕)

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำ

โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น” ซึ่งในคดีนี้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพียงการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น มิได้มีกฎหมายให้อำนาจในการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปใช้ที่ดินได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบว่าการกำหนด “หน้าที่” และ “หลักเกณฑ์และขั้นตอน” ในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพราะหากไม่มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีการปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนแล้ว นอกจากจะส่งผลให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดฐานละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว หากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็อาจเป็นความผิดฐานละเมิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในพื้นที่ด้วยแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ นอกจากจะเกิดความเสียหายกับประโยชน์โดยรวมของ



ประชาชน ยังอาจกระทบต่อสถานะในตำแหน่งหน้าที่จนยากที่จะแก้ไขได้ ซึ่งคดีนี้ถือเป็นอุทากุศลสำหรับผู้ใหญ่บ้านและประชาชนทั่วไปได้ตระหนักในความสำคัญของการเข้าใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าไม่มีใครมีสิทธิที่จะครอบครองหรือเข้าไปใช้ประโยชน์หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือนานเพียงใดก็ตาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตเท่านั้น

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๕

เป็นวิทยากรบรรยาย ... แต่อาศัยโอกาส ... !

ทำ “ทุจริต”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๑/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

ข้าราชการซึ่งกระทำการทุจริตโดยอาศัยโอกาสที่เป็นวิทยากรในโครงการฝึกอบรม นำบัญชีรายชื่อเวียนให้ผู้เข้าฝึกอบรมกรอกชื่อ ที่อยู่ พร้อมลงลายมือชื่อในระหว่างการฝึกอบรม เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาจัดทำเอกสารเท็จเบิกเงินงบประมาณ ค่าใช้จ่ายโดยไม่ได้มีการฝึกอบรมจริง และมีเจตนาทุจริตเบียดบังน้ำมันของทางราชการโดยอ้างว่าเติมน้ำมันใส่ถังสำรองไว้ใช้ในการเดินทางไปราชการทั้งที่ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากผู้เดินทางสามารถเติมน้ำมันในระหว่างทางและนำไปเสิร์ฟมาเบิกจ่ายภายหลังได้หากน้ำมันหมด พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นการความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยโอกาสในหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ถือเป็นการทุจริตต่อ

หน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒  
วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕  
(ปัจจุบันบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. ๒๕๕๑)

๒. การดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบ  
วินัยของข้าราชการ แต่การดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษ  
ผู้กระทำความผิด ผลการพิจารณาจึงมีความแตกต่างกันได้อันเนื่อง  
มาจากระดับมาตรฐานในการพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น แม้พนักงาน  
อัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วก็ตาม หากผลการสอบสวน  
ทางวินัยปรากฏชัดว่ามีการทุจริตในหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจ  
ลงโทษทางวินัยได้

## เป็นวิทยากรบรรยาย ... แต่อาศัยโอกาส ... !

### ทำ “ทุจริต”

เมื่อใกล้ถึงช่วงสิ้นปีงบประมาณ สิ่งที่พบเห็นกันเป็นประจำในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ คงหนีไม่พ้นเรื่องที่หลายหน่วยงานต่างพากันเร่งรัดดำเนินโครงการและเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผน ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้อาจเปิดช่องให้ข้าราชการบางคนอาศัยโอกาสหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยโอกาสจากอำนาจหน้าที่ของตนหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นพฤติกรรมที่ถือได้ว่าเป็นข้อห้ามการประพฤติปฏิบัติตนสำหรับข้าราชการทุกคนที่หากฝ่าฝืนข้อห้ามที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้ว จะถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย ส่วนจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำนั้น ๆ โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดลักษณะการกระทำหรือพฤติกรรมที่ถือว่าเป็นเหตุแห่งการกระทำผิดวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการประเภทอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้นำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปอนุโลมบังคับใช้ และแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้กำหนดลักษณะการกระทำหรือพฤติกรรมของการกระทำผิดวินัยไว้ในทำนองเดียวกัน เช่น การปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเอง

หรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ หรือเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด การจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ การขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือการดูหมิ่น เหยียดหยาม หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นต้น ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และหากผู้ใดกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ก็จะต้องถูกลงโทษทางวินัยตามระดับโทษที่กฎหมายกำหนด คือ ปลดออกหรือไล่ออก

คอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นพฤติการณ์การทุจริตของข้าราชการที่ได้อาศัยการเป็นวิทยากรในโครงการฝึกอบรม เบิกเงินที่ได้รับอนุมัติไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวและทุจริตเบียดบังน้ำมันรถยนต์ของราชการ ซึ่งนอกจากจะเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นพฤติการณ์หรือลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ยังเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจและพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย และเป็นอุทาหรณ์ให้กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปที่จะต้องตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบ ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่เบียดบังหรือแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองในทางที่ไม่ชอบ

ข้อเท็จจริง คือ อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ในความผิด

๒ กรณี กรณีแรก ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานช่างตวงวัด ๗ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสำนักงานทะเบียนการค้าจังหวัด ได้ร่วมกับนาย ส. (ผู้ได้บังคับบัญชา) กระทำการทุจริตในการเบิกเงินงบประมาณโดยอาศัยโอกาสที่ตนเป็นวิทยากรในโครงการฝึกอบรม อพป. ของ กรมธน. ขอให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้จัดฝึกอบรมรวบรวมรายชื่อผู้เข้ารับการอบรมและให้ผู้เข้ารับการอบรมกรอกชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อ จากนั้นได้จัดทำแผนปฏิบัติงานตามโครงการฝึกอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้เครื่องชั่งตวงวัดของสำนักทะเบียนการค้าจังหวัดตามแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีงบประมาณในระหว่างโครงการฝึกอบรม อพป. ของ กรมธน. ยังดำเนินการอยู่โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายและวันอบรมให้ตรงกับโครงการอบรมดังกล่าว หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติโครงการแล้วได้นำหลักฐานรายชื่อผู้เข้ารับการอบรม ไปสำคัญรับเงินค่าอาหารกลางวันอาหารว่างและเครื่องดื่มที่จัดทำขึ้น อันเป็นเอกสารเท็จประกอบการเบิกเงินและนำเงินที่ได้รับอนุมัติไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว และกรณีที่สอง ผลการตรวจสอบบันทึกการใช้รถยนต์และใบอนุญาตการใช้รถยนต์ของสำนักงานทะเบียนการค้าจังหวัดพบว่าผู้ฟ้องคดีสั่งให้พนักงานขับรถนำรถยนต์ไปเติมน้ำมันในวันศุกร์ ๔๕.๘๗ ลิตร รุ่งขึ้นวันเสาร์เติมน้ำมันรถยนต์คันดังกล่าวอีก ๔๒.๔๓ ลิตร (รวม ๘๘.๓ ลิตร) ทั้งที่ถังน้ำมันจุได้เพียง ๕๖ ลิตร แต่ระหว่างนั้นมีการใช้รถยนต์ระยะทาง ๕๐๖ กม. ควรใช้น้ำมัน

๕๐.๖ ลิตร และมีการเติมน้ำมันอีก ๓๘.๘ ลิตร ซึ่งไม่สมเหตุผล จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีเบียดบังน้ำมันของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมดำเนินการฝึกอบรมโครงการดังกล่าว เนื่องจากติดราชการสำคัญและได้มอบหมายให้นาย ส. เป็นผู้รับผิดชอบแทน รวมทั้งการจัดอบรมหลักสูตรดังกล่าวไม่มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายและวันอบรมให้ตรงกับการอบรมโครงการ อพป. และการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินก็เพราะเชื่อว่ามี การฝึกอบรมจริงเพราะมีลายมือชื่อผู้เข้ารับการอบรมและนาย ส. รับรองเอกสารที่ใช้ในการเบิกจ่าย ทั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในก็ตรวจสอบและไม่พบเหตุพิรุธหรือข้อสงสัย จึงไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นหรือสนับสนุนว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิด ส่วนข้อกล่าวหาเรื่องทุจริตน้ำมันนั้นผู้ฟ้องคดีจะต้องเตรียมเดินทางนำเครื่องมือซึ่งดวงวัดที่ขอยืมจากสำนักงานทะเบียนการค้าท้องถิ่นไปส่งคืน จึงได้เติมน้ำมันรถยนต์ของสำนักงานและเติมใส่ถังสำรองไว้ แต่มีเหตุต้องเลื่อนการเดินทางและน้ำมันสำรองได้นำมาใช้ในราชการปกติแล้ว

นอกจากข้อต่อสู้ดังกล่าวข้างต้นแล้วผู้ฟ้องคดียังได้ยกข้ออ้างว่า ในส่วนคดีอาญาพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดี แต่มีคำสั่งฟ้องนาย ส. เมื่อข้อกล่าวหาทางวินัยและทางอาญาตรงกัน จึงต้องรับฟังความเห็นของพนักงานอัยการ จึงขอให้

ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจาก  
ราชการดังกล่าว

คดีนี้ในชั้นสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน  
ข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย นาย ส. ได้ให้  
การรับสารภาพว่าร่วมกับผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตตามที่ถูก  
กล่าวหาโดยจัดทำเอกสารเท็จในการขอเบิกเงินบางครั้งผู้ฟ้องคดี  
เป็นผู้จัดหาใบสำคัญรับเงินและบัญชีรายชื่อผู้เข้ารับการอบรม เมื่อ  
ผู้ฟ้องคดีอนุมัติและเบิกเงินแล้วได้นำเงินใส่แฟ้มเสนอผู้ฟ้องคดี  
และตนเองได้รับเงินบางส่วนจากผู้ฟ้องคดี สอดคล้องกับคำให้การ  
ของนาง ม. ลูกจ้างชั่วคราวซึ่งเห็นธนบัตรในแฟ้มเสนอ นอกจากนี้  
ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่อ้างว่ามีการจัดฝึกอบรมยืนยัน  
ว่าตามวันเวลาและสถานที่ที่อ้างเป็นการอบรมโครงการ อพป.  
ของ กอธมน.

เมื่อฝ่ายผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีต่างก็มีข้ออ้าง  
และเหตุผลสนับสนุนความเห็นของตน ศาลปกครองสูงสุด  
จะรับฟังพยานหลักฐานใด ? เพื่อวินิจฉัยพฤติการณ์ของ  
ผู้ฟ้องคดีว่าการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัย  
อย่างร้ายแรงหรือไม่ ... ? และในการมีคำสั่งลงโทษทาง  
วินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจจะต้องนำผลการพิจารณา  
ความผิดทางอาญามาวินิจฉัยความผิดทางวินัยให้เป็นไป  
ตามแนวทางเดียวกันหรือไม่ ?



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาถ้อยคำของนาย ส. และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่าร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แม้จะให้ถ้อยคำแตกต่างกันในสาระสำคัญว่าผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปดำเนินการฝึกอบรมทั้ง ๕ ครั้งหรือไม่ แต่จากพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบกับถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีเป็นการให้ถ้อยคำที่มีข้อพิรุธ ซึ่งในวันที่เปิดการฝึกอบรมครั้งแรกของปีงบประมาณ ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบโครงการย่อมต้องให้ความสำคัญกับการจัดเตรียมความพร้อมทั้งด้านเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์เครื่องมือและเอกสารที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ฟ้องคดีกลับอ้างว่าไม่ได้ร่วมดำเนินการฝึกอบรมแต่ไปราชการที่อื่นซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำและมีความสำคัญน้อยกว่า ประกอบกับการตรวจสอบแผนปฏิบัติการฝึกอบรมหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับการใช้เครื่องมือช่างตรวจวัดพบว่าพื้นที่เป้าหมายการฝึกอบรม ๕ จุด ตรงกันกับการฝึกอบรมโครงการ อพป. ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว อันเป็นข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับการให้ถ้อยคำของผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียและใกล้ชิดกับผู้ฟ้องคดี คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้จัดฝึกอบรมว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยขอให้ช่วยนำเอกสารบัญชีรายชื่อของผู้รับการฝึกอบรมโครงการ อพป. กรอกชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อในระหว่างการฝึกอบรม จึงเป็นข้อเท็จจริงที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยนำบัญชีรายชื่อที่เวียนให้ผู้เข้าฝึกอบรมโครงการ อพป. กรอกชื่อ ที่อยู่ พร้อมลงลายมือชื่อในระหว่างการฝึกอบรมเพื่อให้นาย ส. จัดทำเอกสารเท็จเบิกเงิน

งบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดฝึกอบรมโดยไม่ได้มีการฝึกอบรมจริง ประกอบกับส่วนราชการดังกล่าวมีข้าราชการปฏิบัติงานประจำเพียง ๒ คน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการสามารถกำกับติดตามหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการในสังกัดได้อย่างทั่วถึงโดยง่าย การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบว่านาย ส. ทำเอกสารเท็จมาเบิกเงินโดยไม่มีการฝึกอบรมจริงนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้

ส่วนข้อกล่าวหาเบียดบังน้ำมันรถยนต์ราชนั้น เมื่อการเดินทางไปปฏิบัติราชการต่างท้องที่ซึ่งมีระยะทางไกล หากน้ำมันเชื้อเพลิงที่เติมไว้หมดลงก่อนเดินทางถึงที่หมาย ผู้เดินทางไปราชการสามารถเติมน้ำมันเชื้อเพลิงจากสถานีบริการน้ำมันที่อยู่ปลายทางและนำหลักฐานใบเสร็จรับเงินมาเบิกจ่ายจากราชการได้ และแม้ว่าการเติมน้ำมันจากสถานีบริการน้ำมันจะเป็นการสั่งซื้อน้ำมันโดยผู้ขายเรียกเก็บเงินจากส่วนราชการในภายหลัง แต่ก็ไม่ได้มีความจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องเติมน้ำมันเชื้อเพลิงใส่ถังแก๊สลงเพื่อสำรองไว้ใช้ในการเดินทางไปราชการ อีกทั้งหากผู้ฟ้องคดีจะมีเจตนาสำรองน้ำมันไว้ใช้ตามที่อ้างจริง ก็ควรที่จะแสดงถึงเจตนาดังกล่าวต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นแรกด้วย แต่กลับมาแสดงถึงเจตนาในชั้นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย นอกจากนั้น ยังจงใจลงวันที่ใบสั่งซื้อน้ำมันผิดเพื่อให้มีช่วงเวลาห่างออกไปเพื่อไม่ให้มีพิกฐเนื่องจากถังก้ำมันจุได้เพียง ๕๐ ลิตร อีกทั้งยังปรากฏว่าได้ใช้

รถยนต์เพียง ๒๑ กิโลเมตร และไม่มีหนังสือขออนุญาตเดินทางไปราชการนอกสถานที่แต่อย่างใด

ดังนั้น แม้จะไม่ปรากฏพยานที่ยืนยันแน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีได้เบียดบังน้ำมันของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว แต่พฤติการณ์ย่อมพอฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาทุจริตเบียดบังน้ำมันของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

และไม่ปรากฏพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมกับนาย ส. กระทำทุจริตในการเบิกเงิน แต่พฤติการณ์และการกระทำก็เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

**สำหรับการลงโทษทางวินัยจะต้องรับฟังความเห็นของพนักงานอัยการหรือไม่นั้น ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นการเฉพาะต่างหากจากวิธีการสอบสวนการดำเนินคดีอาญา โดยการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของข้าราชการ ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีอาญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ผลการพิจารณาจึงมีความ

แตกต่างกันได้อันเนื่องมาจากระดับมาตรฐานในการพิจารณา  
วินิจฉัย และการที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีก็เพราะ  
นาย ส. ให้การรับสารภาพว่ากระทำการทุจริตตามข้อกล่าวหา  
คนเดียว แต่เมื่อข้อเท็จจริงจากการสอบสวนทางวินัยฟังได้ว่า  
ผู้ฟ้องคดีร่วมกันกับนาย ส. กระทำการทุจริต พฤติการณ์จึงถือเป็น  
ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ. ๑๐๑/๒๕๕๕)

คดีปกครองข้างต้นนอกจากจะเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับ  
หน่วยงานของรัฐในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจน  
การซึ่งนำหลักพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา  
ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้มีอำนาจทั้งในชั้นการสอบสวน  
ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและในชั้นการสอบสวน  
ทางวินัยว่า ถึงแม้ว่าข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏพยานยืนยันความผิด  
ชัดเจนหรือไม่ปรากฏพยานหลักฐานแน่ชัด แต่หากได้มีการซึ่ง  
นำหลักพยานหลักฐาน หรือพิเคราะห์ข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน  
ทั้งพยานเอกสาร พยานบุคคล หรือแม้กระทั่งการให้ถ้อยคำของ  
ผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนที่สะท้อนให้เห็นเจตนา  
ในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ย่อมสามารถนำพฤติการณ์  
ดังกล่าวมาวินิจฉัยเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ และถึงแม้  
คดีอาญาซึ่งมีมูลกรณีเดียวกัน พนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้อง  
ผู้ถูกกล่าวหา หากผลการสอบสวนทางวินัยพบว่ามีพฤติการณ์อัน  
เป็นการกระทำความผิดทางวินัย ผู้มีอำนาจก็สามารถออกคำสั่ง



## เรื่องที่ ๑๖

อำนาจนายทะเบียน : กรณีคำสั่งย้ายชื่อ  
ออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลาง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

กรณีนายทะเบียนย้ายชื่อของผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเข้า “ทะเบียนบ้านกลาง” (ทะเบียนซึ่งผู้ดำเนินการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน) เนื่องจากเห็นว่าผู้มีชื่อดังกล่าวแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้าน แต่ตัวผู้มีชื่อไม่ได้เข้าอาศัยอยู่จริง เป็นเหตุให้ผู้มีชื่อไม่มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติข้างต้น ไม่มี บทบัญญัติใดที่กำหนดว่าผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด จะต้องพัก อาศัยอยู่ในบ้านที่ตนมีชื่ออยู่ตลอดเวลา ดังนั้น คำสั่งย้ายผู้มีชื่อ ออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลาง จึงเป็นการกระทำ โดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่าย ปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่าง

ชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายใต้ขอบเขตที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และอำนาจของนายทะเบียนในการออกคำสั่งย้ายชื่อบุคคลใดเข้าทะเบียนบ้านกลางตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นเพียงอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียนและหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้องเท่านั้น หากบุคคลใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้พักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวหรือมิได้เข้าอาศัยอยู่จริง นายทะเบียนก็ไม่มีอำนาจย้ายชื่อของบุคคลนั้นเข้าทะเบียนบ้านกลางได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจไว้

๒. คำสั่งย้ายผู้มีชื่อออกจากทะเบียนบ้านเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไว้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตาม มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

## อำนาจนายทะเบียน : กรณีคำสั่งย้ายชื่อ ออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลาง

“ทะเบียนบ้าน” เป็นเอกสารราชการสำคัญที่ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อระบายรายละเอียดที่ตั้งของบ้านและรายการต่าง ๆ ของบุคคลในบ้าน ได้แก่ ชื่อ นามสกุล เลขประจำตัวประชาชน ชื่อบิดามารดา ภูมิลำเนาเดิม หลักฐานทางทะเบียนราษฎรดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่ยังสำคัญต่อบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือผู้เกี่ยวข้องในการพิสูจน์ตรวจสอบหรือยืนยันตัวบุคคลสำหรับรับบริการหรือสวัสดิการจากรัฐหรือการใช้อำนาจหรือใช้สิทธิต่าง ๆ จากรัฐในฐานะประชาชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ เช่น การรับบริการสาธารณสุข การรับบริการในการศึกษา การใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกๆระดับ หรือสำหรับการแสดงตัวเพื่อประโยชน์ในการสมัครงานหรือการทำนิติกรรมสัญญา เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ “ทะเบียนบ้าน” มีความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ทำให้บางครั้งมีผู้นำข้อมูลทางทะเบียนไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือกระทำความผิดประการใด ๆ เพื่อให้สามารถใช้ทะเบียนบ้านแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น การดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึก การลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำ



หลักฐานทางทะเบียนต่าง ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ หรืออำนาจหรือแจ้งรายการให้ผิดไปจากความเป็นจริง ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ วรรคสาม กำหนดให้ “นายทะเบียน” มีอำนาจสั่งไม่รับแจ้ง จำหน่ายรายการทะเบียน เพิกถอนหลักฐานทางทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้อง

ดังเช่นคดีที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของ “นายทะเบียน” ย้ายชื่อของผู้มีชื่อในทะเบียนบ้าน เข้า “ทะเบียนบ้านกลาง” (ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน) โดยเห็นว่า “เป็นการแจ้งย้ายที่อยู่ผิดจากข้อเท็จจริง กล่าวคือ เป็นการแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้าน แต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอาศัยอยู่จริง” ทำให้ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายจากบ้านเลขที่ ๒๕๓/๑ เข้าบ้านเลขที่ ๘๘ แต่ต่อมามีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) ว่ามีการย้ายคนจากนอกหมู่บ้านเข้ามาในหมู่บ้านเพื่อหวังผลในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมอบหมายให้ปลัดอำเภอไปประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการย้ายที่อยู่ และหลังจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายทะเบียน

อำเภอ) จึงมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง สำนักทะเบียนอำเภอ โดยเห็นว่าแจ้งย้ายที่อยู่ผิดข้อเท็จจริงซึ่งเป็นการแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้าน แต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอยู่จริง

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ตามเดิม และแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านและในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ

**ประเด็นที่ ๑** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการออกคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าทะเบียนบ้านกลางโดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามเดือน ผู้ฟ้องคดี

จะเป็นผู้มีคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อบังคับ  
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕  
นอกจากนี้ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านยังสามารถนำไปใช้อ้างอิง  
หรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ เช่น ใช้ในการสมัครงาน สมัครเข้าศึกษา  
แต่การมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีไปยังทะเบียนบ้านกลาง ทำให้  
ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และยังมี  
ผลเป็นการตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำร้องขอคัดสำเนา  
และรับรองรายการของบุคคลเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิ  
ต่าง ๆ ได้เหมือนอย่างมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดิมตามข้อ ๔๘  
ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร  
พ.ศ. ๒๕๓๕

คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ไปยัง  
ทะเบียนบ้านกลาง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตาม  
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙

ตามหลักนิติรัฐ องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือน  
ต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่ง  
กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจ  
นั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่  
บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย และอำนาจของ  
นายทะเบียนตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการ

ทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นเพียงอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียนและหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้องเท่านั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว **ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่าผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดจะต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวตลอดเวลา มิฉะนั้น นายทะเบียนก็จะมีอำนาจแจ้งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวจากทะเบียนบ้านที่มีชื่ออยู่เข้าทะเบียนบ้านกลางได้**

ซึ่งหากมีบทบัญญัติเช่นนั้นจริงย่อมจะส่งผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มิภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดหนึ่งแต่ต้องมีความจำเป็นไปทำงานหรือไปศึกษาอยู่ในอีกจังหวัดหนึ่งโดยมิได้มีความประสงค์ที่จะย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในจังหวัดที่ไปทำงานหรือไปศึกษา เพราะหากนายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวเข้าทะเบียนบ้านกลางได้จริง จะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและขอคำรับรองของราชการเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้เหมือนอย่างทะเบียนบ้านเดิม และหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๑.๒/๒๗๓๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เป็นเพียงหนังสือตอบข้อหารือ มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย้ายบุคคลใดออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลาง

ดังนั้น คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจอันเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ประเด็นที่ ๒ กระบวนการก่อนการออกคำสั่งชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่**

เมื่อคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เป็นคำสั่งทางปกครอง และพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้มีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ เมื่อก่อนที่จะมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจาก ทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดง พยานหลักฐานของตน จึงเป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากก่อนที่จะออกคำสั่งย้ายได้จัดให้มีการประชุม ประชาคมหมู่บ้าน มีหนังสือแจ้งเจ้าบ้านให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งได้ทำการสอบปากคำพยานบุคคลบางกลุ่ม จึงมีเวลา เพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น ๆ มีโอกาสทราบข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ ยกเว้นผู้ฟ้องคดี

จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และ  
วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

และตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ  
นายทะเบียนในการเรียกเจ้าบ้านหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือ  
ให้แสดงหลักฐานต่าง ๆ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร  
แต่เมื่อนายทะเบียนเรียกบุคคลดังกล่าวมาชี้แจงแล้วจะออก  
คำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลใด นายทะเบียน  
ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็น  
บทบัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีก่อนที่จะเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่ง  
ทางปกครอง แต่ในทางกลับกันหากนายทะเบียนใช้อำนาจตาม  
มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งแล้ว แต่ไม่ประสงค์ที่จะออกคำสั่งทาง  
ปกครอง นายทะเบียนก็ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียน  
บ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง โดยให้มีผลย้อนหลัง  
นับตั้งแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ ซึ่งจะมีผลในทางนิตินัยว่า  
ผู้ฟ้องคดีมีชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ตั้งแต่วันที่ย้ายชื่อเข้ามา  
ในทะเบียนบ้านดังกล่าว และมีผลทำให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน  
ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน อันทำให้ผู้ฟ้องคดีมี  
คุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และมีข้อสังเกต

เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา คือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีผู้มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้มีแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญ คือ (๑) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง เท่านั้น และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย และ (๒) ในการออกคำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณี ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไว้ จะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนด เช่น การให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้ง ชี้แจง และแสดง พยานหลักฐานของตน หรือการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดังกล่าว นอกจากจะไม่คุ้มครองความเป็นธรรมให้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว ยังเป็นการสร้างความไม่ไว้วางใจ ให้กับประชาชนที่มีต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๗

### การใช้ดุลพินิจ (ไม่) อนุญาตให้ออกจากงาน ก่อนกำหนด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๗/๒๕๕๕

#### สาระสำคัญ

พนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยื่นคำขอแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการออกจากการก่อนกำหนด แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งไม่อนุญาต เนื่องจากไม่มีอัตรากำลังส่วนเกิน และเพื่อประโยชน์แก่งานของหน่วยงาน ประกอบกับขณะนั้นมีปริมาณงานมาก อีกทั้งการสรรหาบุคลากรใหม่ต้องใช้เวลาพอสมควร และพนักงานดังกล่าวเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความสำคัญและจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน การอนุญาตให้ออกจากงานจึงอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในภาพรวม ดังนั้น การไม่อนุญาตให้ออกจากงานก่อนกำหนดจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การบริหารงานบุคคลภาครัฐ แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ยื่นคำข้ออกจากงานก่อนกำหนดได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาต



จะต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน โดยการนำปัจจัยต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นอัตรากำลังของบุคลากร ผลกระทบต่องานในภาพรวม ตลอดจนความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น การที่หน่วยงานของรัฐไม่อนุญาตให้พนักงานออกจากงานก่อนกำหนด เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานในภาพรวม จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

## การใช้ดุลพินิจ (ไม่) อนุญาตให้ออกจากงาน ก่อนกำหนด

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขอลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุราชการ ซึ่งแม้ในทางปฏิบัติจะผ่านพ้นช่วงเวลาดังกล่าวมาแล้วก็ตาม

แต่บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากคดีนี้จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอลาออกก่อนกำหนดได้อย่างถูกต้อง และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออก **“คำสั่งทางปกครอง”** ที่มีผลกระทบกับสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะการทบทวนคำสั่งทางปกครองในฝ่ายปกครอง ทั้งในเรื่องการยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากหากต่อมาคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองประสงค์ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งนั้น ๆ จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดให้เสร็จสิ้นเสียก่อน ไม่เช่นนั้น

ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (มาตรา ๔๒  
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา  
คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

ในการทบทวนคำสั่งทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมาย  
กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็น  
การเฉพาะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตาม  
มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์  
สำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้ว่า ในการออกคำสั่งทางปกครอง  
ที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ จะต้องระบุกรณีที่อาจ  
อุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลา  
สำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้คู่กรณีทราบ กรณีที่มีการ  
ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้ระยะเวลาการอุทธรณ์เริ่มนับใหม่  
ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่หากไม่มีการแจ้งใหม่  
และระยะเวลาการอุทธรณ์มีกำหนดสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ระยะเวลา  
อุทธรณ์ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง  
โดยในการอุทธรณ์ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง  
ภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง และให้ผู้มี  
อำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามที่  
กฎหมายกำหนด (ซึ่งระยะเวลาอันสมควร คือ เก้าสิบวัน) และ  
หากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็สามารถฟ้องคดี  
ต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่

วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังเช่นกรณีผู้ฟ้องคดี (พนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทย) ได้ยื่นคำขอแสดงความจำนงเข้าร่วมโครงการออกจากงานก่อนกำหนดเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ อนุญาตให้พนักงานออกจากงานตามโครงการดังกล่าว ๔๓๕ คน โดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ ในขณะที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ยังพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จ

กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่ ? หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า (๑) คำสั่งธนาคารแห่งประเทศไทยลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ไม่ได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้คู่กรณีทราบ และไม่ได้แจ้งคำสั่งใหม่ (๒) ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้นจะมีการพิจารณาโดย “คณะกรรมการบริหารบุคคล” ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการก็ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน

ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และ (๓) ระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดว่า “ความเห็นของธนาคารให้ถือเป็นที่สุด จะไม่มีการอุทธรณ์หรือทบทวนอีก”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ แล้ว เห็นว่า คำสั่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งของคณะกรรมการ แม้ก่อนจะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ลาออกจากงานนั้นจะมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการบริหารบุคคลก็ตาม แต่เป็นเพียงการกลั่นกรองและเสนอความเห็นก่อนมีคำสั่งเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล แต่เมื่อคำสั่งไม่ได้ระบุกรณีอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับอุทธรณ์ไว้ ระยะเวลาการอุทธรณ์จึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงถือเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในระยะเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่ยังมิได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อการยื่นฟ้องโดยไม่รอให้ครบระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์นั้นเป็นเพราะเกรงว่าคดีจะขาดอายุความ เนื่องจากระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้

ความเห็นของธนาคารถือเป็นที่สุดแล้ว ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี  
เข้าใจเช่นนั้นได้ ดังนั้น หากศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจะไม่  
เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงรับคำฟ้องไว้พิจารณา

กล่าวโดยสรุป ในชั้นตอนนี้ก็ถือก่อนฟ้องคดีปกครองจะ  
ต้องผ่านพ้นขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งผู้มีอำนาจจะต้อง  
พิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว

แต่คดีนี้ศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยมี  
เหตุผลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีตามเหตุผลข้างต้น  
และศาลปกครองได้พิจารณาเนื้อหาของคดีในประเด็นว่า การที่  
ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งไม่อนุญาตให้  
ผู้ฟ้องคดีออกจากงานก่อนกำหนดตามคำขอเป็นการ  
กระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกจากงานตาม  
โครงการดังกล่าวต้องเกิดจากความสมัครใจเห็นชอบร่วมกันทั้ง  
ของพนักงานและหน่วยงาน ซึ่งไม่อาจทำไปตามความต้องการ  
ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยอำเภอใจ หรือไม่คำนึงถึงผลกระทบ  
ต่อภารกิจของหน่วยงานได้ แต่ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์  
และวิธีการที่กำหนดไว้ด้วยความเป็นธรรม เมื่อการไม่อนุญาต  
ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานมีสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากสายงาน  
กฎหมายไม่มีอัตรากำลังส่วนเกินและเพื่อประโยชน์แก่งาน และ  
เป็นกรณีที่มีความจำเป็นในงานที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่  
ประกอบกับในขณะนั้นมีปริมาณงานมาก แต่มีอัตรากำลัง ๑๓

อัตรา เป็นอัตราว่าง ๓ อัตรา อีกทั้งการสรรหาบุคลากรใหม่แม้จะใช้เวลาไม่มาก แต่บุคลากรที่มาแทนไม่สามารถทำงานได้ทันที เนื่องจากการเรียนรู้งานใหม่ต้องใช้เวลาพอสมควร ประกอบกับการจะอนุญาตให้บุคลากรได้ออกจากงานนั้น ต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในภาพรวมด้วย มิใช่พิจารณาแต่เพียงว่าหากบุคลากรคนใดไม่มีศักยภาพแล้วจะได้รับอนุมัติทุกรายไป นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังมีความสามารถด้านคอมพิวเตอร์และมีความรู้เรื่องนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ และพิธีปฏิบัติของหน่วยงานเป็นอย่างดี ทั้งยังสามารถให้คำแนะนำและกลั่นกรองข้อวินิจฉัยทางกฎหมายได้ จะมีก็แต่เพียงทักษะการอ่านและการเขียนภาษาอังกฤษเท่านั้น ที่ควรต้องพัฒนา

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความสำคัญและจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ประกอบกับในนางนวดที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอนั้นไม่มีนิติกรคนใดได้รับอนุมัติแม้แต่เพียงรายเดียว ทั้งที่มีผู้ยื่นขออีก ๒ ราย กรณีจึงมิใช่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

การไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากงานก่อนกำหนด จึงไม่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๗/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

แม้หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจในการปรับเปลี่ยนหรือลดอัตรา  
กำลังของเจ้าหน้าที่ โดยการเปิดโอกาสให้บุคลากรยื่นขอลาออก  
หรือเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาจำนวน  
บุคลากรหรือโครงสร้างองค์กรที่ไม่เหมาะสมกับปริมาณงานตาม  
ภารกิจก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวนอกจากต้องคำนึงถึง  
หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในการมีคำสั่ง  
อนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ต้องใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม โดย  
คำนึงถึงทั้งประโยชน์ที่ได้รับและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่าง  
รอบด้าน โดยการนำปัจจัยต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบกัน ไม่ว่าจะ  
เป็นอัตรากำลังของบุคลากร ผลกระทบต่องานในภาพรวม  
ตลอดจนความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

\*\*\*\*\*



## เรื่องที่ ๑๘

สะใภ้สมาชิกสภาเทศบาล  
กับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำสัญญา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๔/๒๕๕๕

สาระสำคัญ

เทศบาลได้ทำสัญญาว่าจ้างร้านค้าให้จัดทำปฏิทินแสดงผลงานของเทศบาล โดยร้านค้าที่เป็นคู่สัญญามีสะใภ้ของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นเจ้าของและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกัน แต่เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำสัญญาในฐานะผู้ว่าจ้างหรือผู้รับจ้างด้วย ประกอบกับมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการหรือร่วมลงทุนกับบุตรหรือสะใภ้ในกิจการร้านค้าแต่อย่างใด แม้โรงพิมพ์จะตั้งอยู่ที่บ้านของสมาชิกสภาเทศบาลโดยการเช่าหรือเป็นการให้ประโยชน์โดยไม่คิดค่าเช่าเพื่อช่วยเหลือบุตรก็ตาม ก็ไม่เกี่ยวข้องกับการประโยชน์ได้เสียตามสัญญาจ้างดังกล่าว ทั้งการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกันก็ไม่ใช่เหตุผลสำคัญที่แสดงว่าจะต้องมีผลประโยชน์ร่วมกัน กรณีจึงไม่ถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย

ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเพราะเหตุดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา ซึ่งหากสมาชิกสภาเทศบาลกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวแล้วจะส่งผลให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการพิจารณาถึงความมีส่วนได้เสียนั้นมิใช่จะพิจารณาแต่เพียงสถานภาพหรือฐานะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับคู่สัญญา เช่น การเป็นบุตร สามเณร หรือบิดามารดา เป็นต้น แต่ต้องพิจารณาพฤติการณ์และข้อเท็จจริงอื่นประกอบด้วย โดยเฉพาะพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้ใช้อิทธิพลหรือตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์แก่ตนหรือครอบครัว โดยเบียดบังประโยชน์ส่วนรวม หรือจงใจ ช่มชู้ หรือโน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าทำสัญญานั้น ซึ่งหากไม่ปรากฏพฤติการณ์ดังกล่าวแล้ว การวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลนั้นต้องสิ้นสุดลง ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## สະໄກສມາຊິກສາທະບາລ ກັບການເປັນຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສຍໃນການກຳສັງເກດ

ມາຕຣາ ໑໔ ຫົວ ແຫ່ງພະຣາຊບັນຍາດິທະບາລ ພ.ສ. ໒໔໙໖ ແກ້ໄຂເພີ່ມເຕີມໂດຍພະຣາຊບັນຍາດິທະບາລ (ຈຸບັບທີ່ ໑໒) ພ.ສ. ໒໕໔໖ ໄດ້ກຳນົດໃຫ້ການເປັນຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສຍຂອງສມາຊິກສາທະບາລໄມ້ວ່າຈະໂດຍທາງຕ່ຽງຫຼືທາງອ້ອມ ຄືເປັນລັກສະນະຕ້ອງຫ້າມໃນການກຳສັງເກດທີ່ທະບາລເປັນຄູ່ສັງເກດ ຫຼືໃນກິດຈະການທີ່ກະທຳໃຫ້ແກ່ທະບາລ ຫຼືທີ່ທະບາລນັ້ນຈະກະທຳ ສິ່ງຫາກສມາຊິກສາທະບາລໄດ້ກະທຳການອັນເປັນການຕ້ອງຫ້າມດັ່ງກ່າວແລ້ວ ມາຕຣາ ໑໔ (໖) ແຫ່ງພະຣາຊບັນຍາດິເດີຍວັກນ໌ໄດ້ບັນຍາດິໃຫ້ສມາຊິກສາທະບາລສິ້ນສຸດລົງ

ການທີ່ສມາຊິກສາທະບາລມີພຸດທິການໃນລັກສະນະເປັນຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສຍໄມ້ວ່າໂດຍທາງຕ່ຽງຫຼືທາງອ້ອມໃນສັງເກດທີ່ທະບາລເປັນຄູ່ສັງເກດ ອັນເປັນຜົນໃຫ້ສມາຊິກສາທະບາລຕ້ອງສິ້ນສຸດລົງນັ້ນມີໃຫ້ເຫັນເປັນຄຳພິພາດຫຼາຍຄຳ ໂດຍເຈາະການເປັນຜູ້ມີສ່ວນໄດ້ເສຍເພາະເຫຼົ່າມີຄວາມສັມພັນໃນທາງກອບກວ້ກັບຄູ່ສັງເກດທີ່ກຳກັບທະບາລ ເຊັ່ນ ຄູ່ສັງເກດເປັນບຸດ ບິດາຫຼືມາຣດາ ສາມີຫຼືອກຍາ ເປັນຕົ້ນ ສິ່ງຫາກໄມ້ປາກົດຊ້ອຍໃຈຈິງຫຼືພຸດທິການທີ່ແທ້ຈິງໃຫ້ເຫັນວ່າສມາຊິກສາທະບາລໄດ້ໃຊ້ໂອກາດທີ່ຕົນດຳລົງຕຳແໜ່ງສ້າງປະໂຫຍດແກ່ຕົນ ໂດຍເປີດເປີຍນຫຼືອຸກຄາມ

ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐแล้ว ย่อมถือว่าไม่เป็น  
ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือทางอ้อมแต่อย่างใด

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖  
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖  
มีเจตนารมณ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์  
สุจริต โดยห้ามมิให้ใช้หรืออาศัยฐานะที่ตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
สร้างหรือแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการเบียดเบียนหรือ  
คุกคามประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ และที่สำคัญ  
ก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ดี ในการวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติ  
เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล  
(ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ มิได้กำหนดความหมายหรือพฤติการณ์  
ที่มีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง  
หรือโดยทางอ้อมไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นบทบัญญัติมาตรา ๑๓  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
ซึ่งห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นผู้มีส่วนได้เสียทำการ  
พิจารณาทางปกครอง เช่น การเป็นคู่กรณี คู่หมั้น คู่สมรส หรือ  
เป็นญาติของคู่กรณี เป็นต้น ทำให้เกิดเป็นคดีพิพาทในศาล  
ปกครองตามที่กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น การพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนใดจะ  
เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องใดหรือไม่นั้น จะต้องใช้หลักเกณฑ์

โตบ้าง จะพิจารณาเพียงสถานภาพหรือฐานะของสมาชิก  
สภาเทศบาลเพียงอย่างเดียวได้หรือไม่ หรือจะต้องพิจารณา  
ถึงพฤติการณ์และข้อเท็จจริงอื่นที่ปรากฏประกอบด้วย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีที่  
ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในฐานะพ่อสามีของ  
คู่สัญญา (หรือบุตรสะใภ้) กับเทศบาล ถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้มี  
ส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลได้ว่าจ้างให้ร้าน ก. ซึ่งมีนาง ข.  
สะใภ้ของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของร้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน  
เดียวกับผู้ฟ้องคดี เป็นคู่สัญญาในการจ้างทำปฏิทินแสดงผลงาน  
ของเทศบาล ซึ่งในชั้นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเห็นว่า  
นาง ข. และครอบครัวอาศัยอยู่ในบ้านเช่า มิใช่บ้านของผู้ฟ้องคดี  
และแม้นาง ข. จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกับผู้ฟ้องคดี และ  
ที่ตั้งโรงพิมพ์จะเป็นบ้านของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การให้ตั้งโรงพิมพ์  
ในบ้านของผู้ฟ้องคดีก็เป็นการช่วยเหลือตามที่บิดามารดาพึง  
ปฏิบัติต่อบุตร จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญา  
ดังกล่าว

แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) วินิจฉัยว่าการที่  
เทศบาลเป็นคู่สัญญากับนาง ข. ซึ่งเป็นภริยาโดยชอบด้วยกฎหมาย  
ของนาย ค. บุตรของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญานี้  
โดยตรง ส่วนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบิดาของนาย ค. กรณีย่อมถือว่าเป็น  
ผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างทำปฏิทินผลงานโดยทางอ้อม  
อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบกับมาตรา ๑๕๖๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีจึงสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การที่บุตรสะใภ้เป็นคู่สัญญากับเทศบาลที่พ่อสามีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือทางอ้อมอันเป็นผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เทศบาลได้ทำสัญญาจ้างร้าน ก. ให้จัดทำปฏิทินแสดงผลงานของเทศบาล แม้จะมีนาง ข. ซึ่งเป็นคู่สมรสของบุตรชายของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงชื่อในสัญญาจ้างก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำสัญญาในฐานะผู้ว่าจ้างหรือผู้รับจ้างด้วย ประกอบกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการร้านหรือมีความสัมพันธ์ในเชิงการลงทุนร่วมกับบุตรหรือสะใภ้ในกิจการของร้านแต่อย่างใด และแม้ที่ตั้งโรงพิมพ์ของร้าน ก. จะตั้งอยู่ที่บ้านซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีโดยเช่าจากผู้ฟ้องคดีหรือผู้ฟ้องคดีให้ประโยชน์โดยไม่คิดค่าเช่าเพื่อช่วยเหลือบุตร

ก็ตาม แต่ก็ไม่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ได้เสียตามสัญญาจ้างให้จัดทำปฏิทินผลงานเพราะเป็นคนละเหตุกัน อีกทั้งการที่สะใภ้ของผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี ก็ไม่ใช่เหตุผลสำคัญที่แสดงว่าจะต้องมีผลประโยชน์ร่วมกัน และในทางข้อเท็จจริงนาง ข. สะใภ้และบุตรชายของผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้พักอาศัยอยู่ที่บ้านของผู้ฟ้องคดี แต่อาศัยอยู่ที่บ้านเช่ามาโดยตลอด มีเพียงการไปมาหาสู่กับผู้ฟ้องคดีในฐานะญาติบ้างในบางครั้ง

นอกจากนั้น ในการสอบราคาเพื่อทำสัญญาจ้างดังกล่าว ก็กระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความเหมาะสม โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจอีกชั้นหนึ่ง หาได้เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีไม่ กรณีจึงไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ส่วนใดที่แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้โอกาสในฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งสร้างประโยชน์แก่ตน โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของรัฐ หรือจงใจ ช่มชู้ หรือโหม่งหน้าให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดจ้าง เพื่อให้ว่างนาง ข. สะใภ้ของผู้ฟ้องคดีอันมีลักษณะเป็นการกระทำที่จะทำให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามนัยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจและออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๖๔/๒๕๕๕)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้ นอกจากจะยืนยันแนวทางการวินิจฉัยที่ผ่านมาแล้วว่า ในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา มิใช่จะพิจารณาแต่เพียงสถานภาพหรือฐานะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับคู่สัญญาที่ทำกับเทศบาลเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาพฤติการณ์และข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบด้วย โดยเฉพาะพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ของตนเอื้อประโยชน์แก่ตนหรือครอบครัว โดยเบียดเบียนหรือคุกคามประโยชน์ส่วนรวม หรือข่มขู่ จูงใจให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าทำสัญญานั้น ซึ่งหากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว และวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง นอกจากจะส่งผลต่อการดำเนินการของหน่วยงานและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมอาจต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือสิ้นสุดสมาชิกภาพไปโดยไม่ได้รับความเป็นธรรมอีกด้วย

\*\*\*\*\*



## เรื่องที่ ๑๙

สิทธิ ... ? ในการปกป้องตนเองของประชาชน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๔/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน เพราะตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่แจ้งย้ายออก ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร แต่การที่ผู้อำนวยการเขตไม่ได้สอบสวนหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งดังกล่าว ทำให้กระบวนการในการสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการประกันสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสบุคคล

ดังกล่าวได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามที่กฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจได้กำหนดไว้ก่อน เพราะหากฝ่ายปกครองละเลยไม่ให้โอกาสแก่คู่กรณี ก็จะส่งผลทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำใด ๆ ในทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๑๐ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกให้เจ้าบ้านหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็นเพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎรนั้น ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการประกันสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล หากฝ่ายปกครองมีคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎรโดยไม่ให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## สิทธิ ... ? ในการปกป้องตนเองของประชาชน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเป็นการกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย และอำนวยความสะดวกยุทธธรรมให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเกณฑ์ในการออก “คำสั่งทางปกครอง” ต่าง ๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ และขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย ซึ่งสิทธิของประชาชนที่เป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลายประการ เช่น สิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา ๓๐) สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๓๗) และสิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๐) เป็นต้น และถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว หรือมิได้ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการที่จะปกป้องตนเองตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว จะมีผลกระทบถึงความสมบูรณ์

ของการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้น  
อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่อง  
สิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชนผู้มีชื่อในทะเบียนบ้าน  
โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอัน  
เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรกำหนด  
ไว้โดยมีคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้มีชื่อออกจาก  
ทะเบียนบ้าน โดยไม่เปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวได้โต้แย้งชี้แจง  
ข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐาน เพราะเห็นว่าการให้โอกาส  
โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานไม่มีผลทำให้ข้อเท็จจริง  
เปลี่ยนแปลงไป จึงไม่ใช่สาระสำคัญ

คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อสำนักงานเขตได้มีบันทึกข้อความแจ้งให้  
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการเขต) จำหน่ายชื่อและรายการ  
บุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๘  
เขตพระนคร โดยอ้างเหตุว่าสำนักงานเขตได้ตรวจสอบบุคคล  
ที่เคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘/๕๑ (ผู้ฟ้องคดีเคยมีชื่อ  
ในทะเบียนบ้าน) เนื่องจากมีพฤติการณ์น่าสงสัยว่าจะมีชื่ออยู่  
ในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ จากผลการตรวจสอบทะเบียนบ้านที่  
ผู้ฟ้องคดีเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านย้อนหลังกลับไปจนถึงที่สุด  
แล้วปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘/๕๕  
เขตห้วยขวาง ที่แจ้งย้ายออก จึงเป็นกรณี que ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคล  
ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ  
แบบแผนเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เรียกให้ตนมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ก่อนที่จะดำเนินการจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๘ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่น่าสนใจก็คือ (๑) ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้อำนาจจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน จะต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ? และ (๒) การไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่มีผลทำให้คำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับข้อ ๑๑๐ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกให้เจ้าบ้านหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยสามารถเข้าไปสอบถามผู้ที่อยู่ในบ้านใด ๆ ได้ตามอำนาจหน้าที่เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นายทะเบียนจะสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของบุคคลใดออกจาก

ทะเบียนบ้านได้ กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการสอบสวน พยานหลักฐานก่อน เนื่องจากการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และเนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปเป็นเครื่องมือที่ใช้เป็นหลักประกันหรือพิทักษ์ สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ของฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อนที่จะฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยสั่งการ ในเรื่องใดที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของ บุคคลใด ฝ่ายปกครองต้องให้ออกาสบุคคลนั้นโต้แย้งชี้แจงและ แสดงพยานหลักฐานของตนตามหลักการมีสิทธิในการปกป้อง ตนเองของประชาชน อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปหลักหนึ่งซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงก่อนที่จะใช้อำนาจ ทางปกครอง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จำหน่ายชื่อและรายการ บุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๙ โดยไม่ได้สอบสวน หรือให้ออกาสผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐาน ก่อนนั้น ทำให้กระบวนการในการสั่งจำหน่ายชื่อและรายการ บุคคลของผู้ฟ้องคดีไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์อันเป็น ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการประกันสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการ บุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๙ เขตพระนคร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๔/๒๕๕๕)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ  
 นายทะเบียนราษฎร รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปที่กฎหมาย  
 ให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการใด ๆ ในทาง  
 ปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ  
 บุคคลว่า ในการใช้อำนาจทางปกครองนั้นแม้กฎหมายจะเป็น  
 แหล่งที่มาของอำนาจให้ฝ่ายปกครองได้ใช้เพื่อประโยชน์  
 สาธารณะ แต่กฎหมายก็เป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจด้วย  
 เช่นกัน ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจใช้อำนาจของตนได้ตามอำเภอใจ  
 แต่จะต้องใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น  
 และหากเมื่อการใช้อำนาจนั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิ  
 ของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา  
 ทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการมีสิทธิใน  
 การปกป้องตนเองของประชาชน โดยต้องให้โอกาสบุคคลนั้น  
 ได้โต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็น  
 หลักกฎหมายทั่วไปที่ประกันและปกป้องนิติฐานะของประชาชน  
 จากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเพื่อประกันคุณภาพ  
 ของการกระทำหรือคำสั่งทางปกครอง เพราะการเปิดโอกาส  
 ดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบ  
 ข้อเท็จจริงของเรื่องได้อย่างรอบด้านและสมเจตนารมณ์ของ  
 กฎหมายอย่างแท้จริง

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๐

**เมื่อนายก ! หหมดความไว้วางใจ ... จะสั่งให้  
รองนายก ! พ้นจากตำแหน่งทันทีได้หรือไม่ ?**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๖/๒๕๕๕**

### สาระสำคัญ

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนที่ ๒ แต่ต่อมานายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามนโยบายและสร้างความแตกแยกให้กับคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งการมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหหมดความไว้วางใจ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่คำสั่งดังกล่าวไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และไม่ถือว่าเป็นการลงโทษผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพื่อถอดถอนหรือมีคำสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจาก



ตำแหน่งเนื่องจากหมดความไว้วางใจได้ตามมาตรา ๖๔/๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแม้คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน รวมทั้งการให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งทางปกครอง

**เมื่อนายก ! หมดความไว้วางใจ ... จะสั่งให้  
รองนายก ! พ้นจากตำแหน่งทันทีได้หรือไม่ ?**

ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำคัญหลายประการที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิของคู่กรณี ทั้งในขั้นตอนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การให้คู่กรณีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน (มาตรา ๓๐) ในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ทั้งเหตุผลที่เป็นข้อเท็จจริง เหตุผลของการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับ และเหตุผลที่เป็นข้อพิจารณาหรือข้อสนับสนุนของการใช้อำนาจ (มาตรา ๓๗) และการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง (มาตรา ๔๐) หรือขั้นตอนภายหลังที่มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว เช่น การให้สิทธิคู่กรณีที่จะได้รับการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองจากผู้มีอำนาจโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๔๔) ซึ่งขั้นตอนและวิธีการสำคัญดังกล่าวจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้น ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองอาจมีการใช้อำนาจออกคำสั่งหลายเรื่อง ทั้งที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทั่วไปหรือที่มีลักษณะ

เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ขึ้นอยู่กับสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี และถึงแม้จะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณี แต่ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑)-(๒) และมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้บัญญัติยกเว้นไม่ให้นำขั้นตอนและวิธีการสำคัญดังกล่าวมาใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ทำให้ในบางครั้งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าคำสั่งใดมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งจะต้องนำขั้นตอนและวิธีการสำคัญดังกล่าวมาใช้ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องนำขั้นตอนและวิธีการสำคัญดังกล่าวมาใช้บังคับ

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องของฝ่ายปกครองออกคำสั่งที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่ได้ปฏิบัติตามต่อสิทธิของคู่กรณีตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวข้างต้น คู่กรณีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งโดยอ้างว่าการออกคำสั่งทางปกครองกระทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้มีความน่าสนใจก็ตรงที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยไม่ได้ออกเหตุผลว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการยกเว้น  
ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑)-(๒) และมาตรา ๓๗ วรรคสอง

ถ้าเช่นนั้น ศาลปกครองสูงสุดยกเหตุผลใด ? มาวินิจฉัย

**ข้อเท็จจริง** คือ ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
(นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม  
๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดี  
ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น โดยการประพฤติตัว  
ไม่เหมาะสมกับการเป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่น มีความขัดแย้งกับ  
คำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การบริหารงานไม่เป็นไปตาม  
นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น และสร้างความแตกแยกให้กับ  
คณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยการนำข้อมูลข่าวสารไปเผยแพร่ให้  
บุคคลอื่นทราบโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร  
ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
จึงได้อุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันตามคำสั่งเดิม  
ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่าไม่ได้ให้  
โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้ง ไม่มีการ  
สอบสวนก่อนออกคำสั่ง และไม่ได้ให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่ง  
ที่ชัดเจนเพียงพอ การออกคำสั่งเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี  
จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้  
ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง และให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน  
๒๐๐,๐๐๐ บาท

**ข้อกฎหมายสำคัญ** คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๘/๓ กำหนดว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้” มาตรา ๕๙ กำหนดว่า “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” และมาตรา ๖๔/๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ... (๒) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง”

**คดีนี้มีประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็น คือ**

**ประเด็นแรก** คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนที่ ๒ เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม

นัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นต่อมา เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว  
เหตุใดจึงไม่ตกอยู่ในบังคับตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติสภา  
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ นายกองค์การ  
บริหารส่วนตำบลมีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิก  
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ  
ต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ และที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกองค์การ  
บริหารส่วนตำบล เพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการ  
ขององค์การบริหารส่วนตำบล และถอดถอนหรือสั่งให้รองนายก  
องค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความ  
ไว้วางใจ และถึงแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองและเป็นคำสั่งทาง  
ปกครองที่ทำเป็นหนังสือซึ่งโดยหลักต้องตกอยู่ในบังคับของ  
มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าว  
ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน รวมทั้ง  
ต้องจัดให้มีเหตุผลซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ  
ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้  
ดุลพินิจไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายคำสั่งดังกล่าว แต่เนื่องจากการ  
ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

หรือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้น ไม่ถือว่าเป็นการลอบโทษ ทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นเหตุให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมโดยรวม โดยเหตุผลของเรื่องการออกคำสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่ตกอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดดังกล่าว ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หมดความไว้วางใจผู้ฟ้องคดีแล้วโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแต่อย่างใด และเมื่อมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่  
อ. ๒๙๖/๒๕๕๕)

คดีนี้ถือเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายและสนองนโยบายของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ไม่สร้างความแตกแยกหรือก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เพราะการที่นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเลือกรองนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นที่มงานก็เพื่อให้ช่วยกันในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ให้คำมั่นไว้กับประชาชนบรรลุผลสำเร็จ หากที่มงานมีข้อขัดแย้งกันหรือมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมอย่างหนึ่งอย่างใด จนหมดความไว้วางใจกันเสียแล้วไม่เพียงแต่ทำให้งานราชการเสียหายเท่านั้น ประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิมีเสียงในการเลือกตั้งก็อาจหมดความไว้วางใจให้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ง่าย ๆ เมื่อเป็นเช่นนั้นกฎหมายจึงให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถอดถอนหรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ทันที โดยไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือชี้แจงเหตุผลให้ทราบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้

หมายเหตุ : อุทธรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง “รองนายกเทศมนตรี มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม ... นายกเทศมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง” ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๘/๒๕๕๕ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางในการวินิจฉัยเป็นไปในทำนองเดียวกัน (สืบค้นได้จาก [www.admindcourt.go.th](http://www.admindcourt.go.th) ข้อมูล ณ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘)

\*\*\*\*\*



## เรื่องที่ ๒๑

ไม่อนุญาติให้วางท่อ ...

เพราะ อบต. ไม่มีนายก !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๗/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

กรณีที่ผู้ประกอบการหมู่บ้านจัดสรรได้ยื่นคำขออนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลครบวาระ เป็นเหตุให้การพิจารณาคำขออนุญาตล่าช้าและผู้ประกอบการไม่สามารถโอนบ้านและที่ดินให้ลูกค้าได้ตามกำหนดเวลา เมื่อระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล การส่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับการบริหารราชการของหน่วยงาน ถือเป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แม้จะไม่ปรากฏว่าต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตเพียงใด แต่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการอย่างช้าไม่เกินเก้าสิบวัน ซึ่งเป็นระยะเวลาอันสมควร การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งอนุญาตวางท่อระบายน้ำเกินกว่ากำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ประกอบการ

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การดำเนินการส่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

๒. กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวันซึ่งถือเป็นระยะเวลาอันสมควร หากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณี หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

**ไม่อนุมัติให้วางท่อ ...  
เพราะ อบต. ไม่มีนายก !**

แม้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๔๖ (๑)) โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ขอบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ และมีอำนาจในการสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๕๙ (๑) (๒) และ (๖)) ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๖๔ วรรคสาม)

แต่ก็อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติของการบริหารราชการว่า กิจการประเภทใดถือเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ และหากไม่ใช่กิจการ  
ในอำนาจหน้าที่ที่ต้องเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล  
ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจกระทำการแทนนายก  
องค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่ ? หากขณะนั้นไม่มีนายก  
องค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่  
ระหว่างการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร  
ส่วนตำบล

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็น  
กรณีเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ช.) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการ  
หมู่บ้านจัดสรรได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ ขออนุญาต  
วางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะต่อผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การ  
บริหารส่วนตำบล) แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณา จึงได้มีหนังสือ  
ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทวงถามอีกครั้ง

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘  
แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยไม่ได้พิจารณาคำขอดังกล่าว เนื่องจาก  
เห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล  
ก่อน ซึ่งในขณะนั้นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิก  
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีครบวาระการดำรง  
ตำแหน่ง เป็นผลให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติ  
หน้าที่แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการอนุญาตให้วางท่อระบายน้ำไม่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและตนเองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือจากลูกค้าผู้ซื้อบ้านจัดสรรและรับภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียมในการกู้ยืมเงินจากบริษัท ง. จำกัด (มหาชน) และไม่สามารถขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินและทำให้ไม่สามารถขายบ้านและที่ดินในโครงการบ้านจัดสรร เป็นผลให้ไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินในเวลาต่อมา เป็นเหตุให้การก่อสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรต้องหยุดชะงักลง

จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

**ประเด็นแรก คือ การพิจารณาอนุญาตให้วางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อก่อสาธารณะเป็นเรื่องของการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ?** โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินการสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากในการบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองจะต้องให้การบริการอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

และการพิจารณาอนุญาตให้วางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะก็ไม่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน เพราะแม้ว่าจะเป็นการขอใช้ทางสาธารณะก็เป็นการขอใช้ทางสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องของการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ประกอบกับตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗) และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ (๒) กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอเรื่องคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ภายหลังจากคณะกรรมการเลือกตั้งรับรองแล้ว)

พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

**ประเด็นที่สอง** คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขออนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘ ถือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า แม้จะไม่ปรากฏว่าระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตจะใช้เพียงใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการอย่างช้าไม่ควรเกิน ๙๐ วัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘ รวมเป็นเวลา ๓๔๔ วัน ซึ่งเกินจากระยะเวลาที่ควรจะเป็นถึง ๒๕๔ วัน จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร และเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง จึงไม่สามารถนำขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธความล่าช้าของตนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะล่าช้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่อาจโอนบ้านและที่ดินที่ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายให้กับลูกค้าได้

จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทธรณ์ที่ดีและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทุกหน่วยงานให้ต้องศึกษากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติงานอย่างเข้าใจ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง และแล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสมควร (ไม่เกิน ๙๐ วัน) เพื่อมิให้เกิดความเสียหายกับประชาชนผู้เกี่ยวข้องแล้ว คดีนี้ ยังทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รู้ถึงแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความเสียหายตามคำขอของผู้ฟ้องคดีในแต่ละกรณี เช่น ค่าธรรมเนียมในการกู้ยืมเงิน ค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นค่าแรงงานและค่าสวัสดิการ ค่าบริหารภายใน โครงการ ค่าดำเนินการเบ็ดเตล็ด และดอกเบี้ยที่ต้องชำระให้กับ บริษัทตามสัญญากู้ยืมเงิน โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเฉพาะค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการมีคำสั่งอนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะล่าช้า โดยใช้ระยะเวลาเกินกว่าที่ควรจะเป็นถึง ๒๕๔ วันเท่านั้น ส่วนความเสียหายประเภทใดบ้างที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับและเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายแต่ละกรณีเป็นประการใด ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๙๗/๒๕๕๕

\*\*\*\*\*



## เรื่องที่ ๒๒

### กรรมการตรวจการจ้าง ...

พ้นจากตำแหน่งเพราะไม่เคร่งครัดต่อระเบียบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๔๕/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับแต่งตั้งให้เป็น คณะกรรมการตรวจรับงานจ้างก่อสร้างรั้วรอบที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ได้ตรวจสอบงานจ้างจากรายงานของช่างผู้ควบคุมงาน มิได้ทำการวัดหรือตรวจสอบงานจ้างตามสภาพความเป็นจริง เป็นเหตุให้ระยะความยาวของรั้วขาดหายไป ซึ่งการเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ อย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมตรวจพบความบกพร่องในงานจ้างได้ไม่ยากนัก กรณีจึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่และจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ทั้งยังเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการที่ตนมีหน้าที่พึงกระทำ จึงมีเหตุน่าเชื่อว่ารองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมในทางทุจริต อันเป็นลักษณะต้องห้ามของ ผู้บริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น การที่

นายอำเภอมีคำสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้การออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน โดยข้อเท็จจริงที่คู่กรณีมีสิทธิรับทราบนั้น จะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผลในการตัดสินใจเพื่อยกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี

๒. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต ซึ่งหากรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจการจ้างก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ อย่างเคร่งครัดและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ การที่รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่และจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ นายอำเภอย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

**กรรมการตรวจการจ้าง ...  
พ้นจากตำแหน่งเพราะไม่เคร่งครัดต่อระเบียบ**

การเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต เป็นลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และมีผลทำให้นายกองคการบริหารส่วนตำบลและรองนายกองคการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖๔/๑ (๕) และมาตรา ๕๘/๔ ประกอบกับมาตรา ๕๘/๑ โดยหากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับพฤติกรรมที่อาจส่งผลทำให้ความเป็นนายกองคการบริหารส่วนตำบลและรองนายกองคการบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของนายอำเภอถือเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๔/๑ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๖๔ วรรคสอง

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี (รองนายกองคการบริหารส่วนตำบล) มีพฤติกรรมในทางทุจริตจากการเป็นคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างก่อสร้างรั้วรอบที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผู้ร้องเรียนว่าการก่อสร้างดังกล่าวไม่เป็นไปตามแบบที่กำหนดในสัญญาจ้างโดยระยะความยาวของรั้วขาดหายไป ๘๕.๖๐ เมตร แต่มีการ

เบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างครบตามสัญญาจ้างแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาว่าในการตรวจรับงานจ้างดังกล่าว รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมในทางทุจริต อันมีผลทำให้มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งหรือไม่

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยยอมรับว่าได้ตรวจสอบการจ้างจากรายงานของผู้ควบคุมงาน ไม่ได้ทำการตรวจวัดหรือตรวจสอบงานตามสัญญา และจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนก็ไม่พบว่า มีพยานหลักฐานใดระบุว่ามีผู้ใดได้รับผลประโยชน์หรือผลตอบแทนอื่นในการดำเนินการ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับชดเชยค่าเสียหายแล้ว นอกจากนี้ คณะทำงานวิเคราะห์เอกสารไม่ได้ให้โอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และได้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้น กระบวนการสอบสวนและคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้จึงมีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ เรื่อง คือ

**ประเด็นแรก** การที่คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหรือดเว้นไม่กระทำการตามอำนาจหน้าที่ในการตรวจรับงานจ้างก่อสร้าง ทำให้ราชการเสียหายก็ตาม แต่เมื่อไม่มีพยานหลักฐานใดระบุ

มีผู้ใดได้รับผลประโยชน์หรือผลตอบแทนอื่นในการดำเนินการประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับชดใช้ค่าเสียหายแล้ว จึงไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาหรือจงใจ หรือมีพฤติกรรมในทางทุจริต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการชดใช้เงินคืนไม่ถือว่าความผิดสิ้นสุด เพราะความบกพร่องเสียหาย และพฤติกรรมทุจริตนั้นยังคงอยู่ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียอมรับในชั้นสอบสวนว่าเหตุที่เกิดขึ้นเพราะไม่ได้ไปตรวจรับงาน แต่เชื่อผู้ควบคุมงาน การสอบสวนจึงยังมีข้อบกพร่อง ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อวิเคราะห์เอกสารที่คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมไว้ ซึ่งคณะทำงานฯ เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหาย ถือได้ว่ากระทำการทุจริต

ดังนั้น กระบวนการในการสอบสวนโดยเฉพาะการทำหน้าที่ของคณะทำงานวิเคราะห์เอกสารที่ทำหน้าที่วิเคราะห์เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมไว้ จะต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ? ซึ่งตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วางหลักการสำคัญว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน บทบัญญัติดังกล่าวมีนัยสำคัญว่า

ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณี มาใช้บังคับ เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตน โดยข้อเท็จจริงที่คู่กรณีมีสิทธิรับทราบจะต้องเป็นข้อเท็จจริงสำคัญที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็นเหตุผล ในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีนั้น และจะต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสมและครบถ้วนในสาระสำคัญ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า** เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิต่าง ๆ ในการสอบสวนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และในวันที่ไปพบคณะกรรมการสอบสวนก็ได้มีการแจ้งข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่แล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับการตรวจสอบของคณะทำงานวิเคราะห์เอกสารนั้น เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานดังกล่าวได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพียงวิเคราะห์ข้อมูลการสอบสวนและพยานหลักฐานต่าง ๆ ในสำนวนคดีที่คณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนและรวบรวมไว้เท่านั้น การทำหน้าที่ของคณะทำงานจึงเป็นเพียงการตรวจสอบและทบทวนการทำหน้าที่

ของคณะกรรมการสอบสวน โดยไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบหรือได้รับความไม่เป็นธรรมในการสอบสวนแต่อย่างใด

ดังนั้น การดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย

**ประเด็นที่สอง** การที่รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้างไม่ได้ทำการตรวจวัดหรือตรวจสอบงานจ้างตามสภาพความเป็นจริง แต่ก็ไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนใด ๆ อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการชดเชยความเสียหายแล้ว ถือเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือไม่ ?

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๔๘ วรรคหนึ่ง กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้างโดยสรุปได้ว่าให้ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างและเหตุการณ์แวดล้อมที่ผู้ควบคุมงานรายงาน โดยตรวจสอบกับแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ในกรณีมีข้อสงสัยหรือมีกรณี que que ที่เห็นว่าตามหลักวิชาการช่างไม่น่าจะเป็นไปได้ ให้ออกตรวจงานจ้าง ณ สถานที่ที่กำหนด และกรณีที่เห็นว่าผลงานที่ส่งมอบทั้งหมดหรืองวดใดก็ตามไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานประธานกรรมการบริหารผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อทราบหรือสั่งการ แล้วแต่กรณี

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า** แม้ความบกพร่องส่วนหนึ่งของการก่อสร้างอาจเป็นผลมาจากการ

คำนวณความยาวของรั้วผิตลาดมาตั้งแต่การออกแบบและ  
ประมาณการการก่อสร้างของหัวหน้าส่วนโยธา และในขณะที่  
สำรวจสภาพพื้นที่ที่จะพบว่าเป็นป่าและเป็นเนินสูงต่ำส่งผลให้  
การวัดระยะความยาวไม่แน่นอนก็ตาม

แต่เมื่อผู้ฟ้องคดียอมรับในชั้นสอบสวนว่าตรวจสอบงาน  
จ้างจากรายงานของช่างผู้ควบคุมงานเท่านั้น โดยมีได้ทำการ  
วัดหรือตรวจสอบงานจ้างตามสภาพความเป็นจริง ประกอบกับ  
ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้อง  
มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และต้อง  
มีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหากได้ตระหนัก  
ในบทบาทหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างและ  
ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในพื้นที่ที่อาสาเข้ามาทำ  
หน้าที่ดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมโดยการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. ๒๕๓๘ อย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมตรวจพบความบกพร่อง  
ในงานจ้างที่ตนมีหน้าที่ตรวจรับตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้  
ไม่ยากนัก และแม้ว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะนำเงิน  
ส่วนตัวมาชดใช้คืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลแทนความ  
เสียหายที่คำนวณได้แล้วก็ตาม ก็มิอาจลบล้างความผิดหรือเป็น  
ผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับโทษจากความผิดที่ได้กระทำสำเร็จแล้ว  
แต่อย่างใด พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่  
และจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ทั้งยังเป็นการไม่รักษาประโยชน์  
ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนมีหน้าที่พึงกระทำ เป็นผลให้



ผู้รับจ้างได้รับประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณี  
จึงมีเหตุน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในทางทุจริต

ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกองค์การ  
บริหารส่วนตำบลจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครอง  
สูงสุดที่ อ. ๓๔๕/๒๕๕๕)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้นอกจากจะยืนยัน  
หลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ  
ในการออกคำสั่งทางปกครองว่า ข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะใช้เป็น  
เหตุผลในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของ  
คู่กรณีนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องให้คู่กรณีได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงนั้น  
อย่างเพียงพอและต้องให้มีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน  
ของตนตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้แล้ว ยังมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ  
ที่ดีในเรื่องการทำหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งไม่ว่า  
เจ้าหน้าที่นั้นจะดำรงตำแหน่งใด หากได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่  
ดังกล่าวก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบอย่างเคร่งครัด  
และตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่ต้องรักษาผลประโยชน์  
ของส่วนรวมหรือของราชการเป็นสำคัญ ไม่แสวงหาประโยชน์  
เพื่อตนเองหรือเปิดโอกาสให้บุคคลใดแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ  
ด้วยกฎหมายได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๓

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ? ...

เทียบได้จากเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๔/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่สังกัดมหาวิทยาลัยซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลบริหารงานทั่วไปของโครงการศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีของคณะ และได้รับมอบหมายให้เก็บรักษาบัญชีห้องเพื่อดูแลทรัพย์สินของโครงการ แต่กลับมอบกุญแจให้เจ้าหน้าที่โครงการทุกคนถือ แขนงกุญแจลูกครอบไว้ที่โต๊ะในโครงการซึ่งสามารถมองเห็นและหยิบได้โดยง่าย ทั้งเจ้าหน้าที่ทุกคนในโครงการต่างทราบว่างุญแจลูกครอบแขนงไว้ตรงจุดใดนั้น พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามภาวะวิสัยและพึงใช้ความระมัดระวังให้มาก แต่เจ้าหน้าที่ผู้นี้หาได้ใช้อย่างเพียงพอไม่ เมื่อ CPU ของเครื่องคอมพิวเตอร์ในห้องโครงการหายไป จึงถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่มหาวิทยาลัย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การกระทำที่จะถือว่าเป็นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จำต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่ละกรณี ประกอบกับพฤติการณ์และภาวะวิสัยของผู้กระทำละเมิดอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายนั้น ซึ่งหากเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ หรือหากแม้ได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น ย่อมถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่จะชดใช้เพียงใดนั้นให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีประกอบด้วย และหากการกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

## ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ? ... เทียบได้จากเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หากเป็นการกระทำความผิดอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำความผิดเฉพาะกรณีที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำความผิด ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในวารสารกรมประชาสัมพันธ์ ฉบับนี้ เป็นพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหาย โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดี (นาย ส.) เป็นเจ้าหน้าที่สังกัดมหาวิทยาลัย ตำแหน่งผู้จัดการโครงการศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีของคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัย) มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามใบกำหนดหน้าที่ (Job Description) ซึ่งต้องดูแลการบริหารงานทั่วไปของโครงการและได้รับมอบหมายให้เก็บกุญแจห้องของโครงการ แต่เพราะการเข้าทำงานของเจ้าหน้าที่โครงการที่เหลื่อมล้ำกัน โดยเจ้าหน้าที่บางคนเข้าทำงาน

เวลา ๘ นาฬิกา เลิกงาน ๑๖ นาฬิกา บางคนเข้าทำงาน ๙ นาฬิกา เลิกงาน ๑๗ นาฬิกา บางครั้งมีการสอนในวันเสาร์และวันอาทิตย์ นาย ส. จึงมอบกุญแจห้องทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่โครงการทุกคน

ต่อมา หน่วยประมวลผลกลาง (CPU) ของเครื่องคอมพิวเตอร์ในห้องของโครงการจำนวน ๒ เครื่องได้หายไป โดยไม่มีร่องรอยจัดแจง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงและมีมติว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน และรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาและควบคุมการใช้กุญแจของเจ้าหน้าที่ภายในโครงการ แต่ละเลยไม่เก็บกุญแจไว้ในที่รัดกุมและมอบกุญแจให้กับบุคคลต่าง ๆ โดยไม่มีมาตรการควบคุมการใช้กุญแจห้องให้เป็นไปด้วยความระมัดระวัง และไม่ปรากฏร่องรอยการจัดแจง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้เงินเต็มจำนวน คือ ๓๒,๔๐๐ บาท (โดยหักค่าเสื่อม) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ในใบกำหนดงานเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ในการดูแลอาคารสถานที่และทรัพย์สิน ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่อีกหลายคนมีกุญแจที่สามารถเข้าห้องได้และไม่มีพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ความเสียหายไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

หลังจากอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้ใช้คำสันนิษฐานใหม่ทดแทน

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ

**(๑) พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามใบกำหนดหน้าที่ซึ่งต้องดูแลการบริหารงานทั่วไปของโครงการ แม้ใบกำหนดหน้าที่จะไม่มีรายละเอียดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินภายในห้องของโครงการก็ตาม แต่ตามใบกำหนดหน้าที่ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานโดยทั่วไปของโครงการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการโครงการย่อมมีหน้าที่โดยปริยายที่ต้องดูแลรักษาทรัพย์สินของโครงการ ซึ่งใช้สำหรับการเรียนการสอนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ เนื่องจากหากขาดอุปกรณ์การเรียนการสอนก็ไม่สามารถทำให้โครงการบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ถือกุญแจห้องโครงการ ย่อมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของผู้ฟ้องคดีในการที่จะต้องใช้ความระมัดระวังในการเก็บรักษาอุปกรณ์ของโครงการ การที่ผู้ฟ้องคดีมอบกุญแจให้แก่เจ้าหน้าที่โครงการทุกคนถือ และผู้ฟ้องคดียังแขวนกุญแจลูกครอบไว้ที่โต๊ะในโครงการซึ่งสามารถมองเห็น และสามารถหยิบได้โดยง่าย ทั้งเจ้าหน้าที่ทุกคนในโครงการ

ต่างทราบว่ามีผู้ฟ้องคดีแขวนกุญแจลูกครอบไว้ตรงจุดใด อันเป็นช่องทางหรือโอกาสให้เกิดมีการโจรกรรมเครื่องได้โดยง่าย พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจาก เกณฑ์มาตรฐานซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นต้องมีตามภาวะวิสัย และพึงใช้ความระมัดระวังให้มาก แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ใช้ความ ระมัดระวังอย่างเพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

#### (๒) ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พัง ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่เข้ามาในห้องโครงการเป็นคน สุดท้ายเป็นการฟังข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริง ที่ปรากฏตามสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้ง ซึ่ง ปรากฏว่ามีบุคคลอื่นเข้ามาใช้ห้องเป็นคนสุดท้ายและมีพยาน เห็นว่าประตูปิดล็อกเรียบร้อยตามปกติ เมื่อคำนึงถึงระดับความ ร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมตามพฤติการณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน ความเสียหาย นอกจากนี้ การที่ทรัพย์สินสูญหายส่วนหนึ่งเกิดจาก ความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่มีการวางระบบป้องกัน

ทรัพย์สินเพื่อป้องกันการโจรกรรม โดยปล่อยให้เจ้าหน้าที่และ นักศึกษาจัดวางระบบดูแลทรัพย์สินกันเอง จึงหักส่วนแห่งความ บกพร่องของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๘ วรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมด ส่วนมูลค่าความเสียหายที่ไม่ต้องรายงาน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบนั้น ได้แก่ มูลค่าความเสียหาย ตามที่ปรากฏจากการตรวจสอบของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด มิใช่มูลค่าความเสียหายภายหลังจากที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบและหักค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สิน แล้ว เมื่อคณะกรรมการฯ ดังกล่าวเห็นว่ามูลค่าความเสียหาย คิดเป็นเงินได้ ๖๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่รายงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อตรวจสอบ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะ ส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๔/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นเห็นได้ว่า การกระทำใดจะถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงหรือไม่ จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี ประกอบกับพฤติการณ์และภาวะวิสัยของผู้กระทำละเมิดอันเป็นเหตุ ให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งหากเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจาก มาตรฐานที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ หรือหากมั่นใจได้ใช้ความ ระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็并不会เกิดความเสียหายขึ้น ย่อมถือเป็น



การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งศาลปกครอง  
มีอำนาจตรวจสอบทั้งในส่วนของกระบวนการขั้นตอนในการออก  
คำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งพฤติการณ์แห่งการกระทำ  
ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง  
หรือไม่ และจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานกำหนด  
ในคำสั่งว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๔

ออกบัตรประจำตัวประชาชนโดยทุจริต ...

เป็นความผิดต้องออกจากราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๐/๒๕๕๕

### สาระสำคัญ

การที่ผู้ยื่นคำร้องได้ยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนใหม่ กรณีเปลี่ยนที่อยู่ แต่เจ้าหน้าที่กลุ่มงานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนกลับระบุว่าเป็นกรณีขอมีบัตรใหม่เนื่องจากบัตรเดิมหมดอายุ และได้ลงรายการโดยผิดพลาดไม่ตรงกับฐานข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปตามอำนาจหน้าที่อย่างรอบคอบและได้สอบถามข้อมูลเองโดยตรงก็จะพบอีกว่าผู้ยื่นคำร้องขอมิใช่เป็นคนสัญชาติไทย พูดภาษาไทยได้ไม่ชัดเจน และไม่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับตนเองและญาติพี่น้องได้ ประกอบกับการขอมีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมหมดอายุ กับการขอเปลี่ยนบัตรกรณีเปลี่ยนที่อยู่นั้นมีหลักเกณฑ์การร้องขอที่แตกต่างกัน ถือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ หากพบว่าเอกสารหลักฐานที่ปรากฏหรือพยานแวดล้อมใดมีข้อพิรุธแม้เพียงเล็กน้อย ก็ต้องตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นที่ยุติ เพราะหากละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ตนเองหรือผู้หนึ่งผู้ใดได้ประโยชน์ที่มิควรได้จนเกิดความเสียหายแก่ทางราชการแล้ว การกระทำความผิดดังกล่าวนอกจากจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังถือเป็นการกระทำโดยทุจริต และเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอีกด้วย

## ออกบัตรประจำตัวประชาชนโดยทุจริต ... เป็นความผิดต้องออกจากราชการ

“ข้าราชการ” ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหรือหน่วยงานใด นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถให้งานตามภารกิจสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เช่น ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ยึดมั่นในหลักคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ สำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวัง มุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมภายใต้ความไว้วางใจของประชาชนผู้รับบริการแล้ว จะต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้ หากข้าราชการผู้ใดละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ราชการไปในทางที่มีชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ ย่อมต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว โดยถือเป็นการกระทำที่ผิดวินัยและต้องรับโทษในทางวินัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังเช่นการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริการประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการมีบัตรประจำตัวประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการขอมีบัตรใหม่ การขอต่ออายุ หรือการเปลี่ยนบัตรในกรณีต่าง ๆ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอนตั้งแต่การรับคำขอ การตรวจสอบหลักฐาน การอนุมัติ การพิมพ์ลายนิ้วมือ และการถ่ายรูป

ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญทั้งสิ้น หากข้าราชการ  
ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ผู้หนึ่ง  
ผู้ใดได้ไปซึ่งบัตรประจำตัวประชาชนโดยมิชอบหรือไม่  
ถูกต้องแล้ว นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการ  
แผ่นดินแล้ว การกระทำความดังกล่าวยังเป็นการกระทำที่ทุจริต  
และผิดวินัยอย่างร้ายแรงอีกด้วย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบ  
กฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับคำขอทำบัตร  
ประจำตัวประชาชน แต่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการออก  
บัตรประจำตัวประชาชนให้ผู้ยื่นคำขอโดยมิเจตนาปฏิบัติหน้าที่  
หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์  
ที่มิควรได้ จนกระทั่งถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ และ  
ต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออก  
จากราชการ

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ คือ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่  
ราชการที่กลุ่มงานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน สังกัดกรุงเทพ  
มหานคร ได้รับคำร้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชนของนาย ป.  
กรณีเปลี่ยนที่อยู่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบหลักฐานและพิมพ์  
ข้อความลงในแบบ บ.ป. ๑ ระบุว่าเป็นกรณีขอมีบัตรใหม่เนื่องจาก  
บัตรเดิมหมดอายุ (ทั้ง ๆ ที่เป็นกรณีการขอมีบัตรใหม่เนื่องจาก  
เปลี่ยนที่อยู่ตามระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตร  
ประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.

๒๕๔๒) โดยบัตรประจำตัวประชาชนเดิมรหัส ๐๒๐๐๐๖๙๗๑ แต่พิมพ์เป็น ๐๐๖๙๗๑ พิมพ์สถานที่ออกบัตรซึ่งเดิมออกให้โดยอำเภอศรีนคร จังหวัดสุโขทัย เป็นออกให้โดยเขตพระโขนง จังหวัดกรุงเทพมหานคร และพิมพ์วันออกบัตรเป็นวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๖ ทั้งที่บัตรเดิมออกให้เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๓๘ เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาหมดอายุในการยื่นคำร้องของผู้ขอทำบัตรใหม่ จากนั้นได้เสนอให้นาง น. เจ้าพนักงานฝ่ายทะเบียนพิจารณาอนุมัติ และนาย ส. ช่างภาพเป็นผู้พิมพ์ลายนิ้วมือและถ่ายรูป ทำให้นาย ป. ได้รับบัตรประจำตัวประชาชนไป

ต่อมา นาย ป. ได้แจ้งย้ายปลายทางที่สำนักงานเขตอื่นของกรุงเทพมหานคร และพบข้อพิรุธว่านาย ป. น่าจะมีใช้ตัวจริงและน่าจะไม่ได้มีสัญชาติไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ปลัดกรุงเทพมหานคร) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อดำเนินการสอบสวนกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผลการสอบสวนตรงกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่พิมพ์ข้อความลงในแบบ บ.ป. ๑ ซึ่งจะต้องซักถามข้อมูลของผู้ขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ตรวจสอบหน้าตาว่าตรงกับรูปในบัตรเดิมหรือไม่ สังเกตการพูด กริยาท่าทางว่าเป็นคนไทยหรือไม่ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใดและได้พิมพ์ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญผิดพลาด ประกอบกับไม่ได้เก็บบัตรประจำตัวประชาชนฉบับเดิมไว้เป็นหลักฐาน พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้

ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) เห็นว่าคำสั่งลงโทษเหมาะสมแล้วจึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยโต้แย้งว่าการบันทึกหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชนผิดพลาดเป็นเพียงความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ และยอมรับผิดในความบกพร่องโดยไม่มีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะในแต่ละวันมีประชาชนมาขอทำบัตรประจำตัวประชาชนมากและเคยมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ และการที่นาง น. ผู้อนุมัติและนาย ส. ข่างภาพ ถูกลงโทษเพียงลดขั้นเงินเดือนเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

**ข้อกฎหมายสำคัญ**ในคดีนี้ก็คือ การขอมีบัตรประจำตัวประชาชนกรณีบัตรเดิมหมดอายุ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้กำหนดให้เป็นไปตามรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยที่ข้อ ๖ (๑) ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดว่ารายการสถานที่ออกบัตรและวันที่ออกบัตรเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาว่าบุคคลที่ร้องขอมีบัตรใหม่จะมีสิทธินำ

บัตรเดิมมาใช้เป็นหลักฐานในการขอมีบัตรใหม่ได้หรือไม่ ประกอบกับข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบรายการของผู้ขอมีบัตรในฐานะข้อมูลการทะเบียนราษฎร และให้เรียกบัตรเดิมที่หมดอายุมาเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา และข้อ ๑๒ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาหลักฐานที่มีอยู่ว่าเพียงพอที่จะพิสูจน์ยืนยันตัวบุคคลและคุณสมบัติของผู้ขอมีบัตรหรือไม่ หากเพียงพอก็ให้พิจารณาทำบัตรให้

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่รับคำขอทำบัตรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานและลงรายการให้ถูกต้องก่อนออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ขอ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ลงรายการโดยผิดพลาดไม่ตรงกับฐานข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่รายการดังกล่าวมิได้มีข้อยุ่งยากในการตรวจสอบและรายละเอียดแห่งข้อผิดพลาดดังกล่าวก็มีความแตกต่างจากข้อเท็จจริงอย่างมาก ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปตามอำนาจหน้าที่อย่างรอบคอบก็จะพบว่าบุคคลที่แอบอ้างชื่อเป็นนาย ป. มิใช่เป็นคนสัญชาติไทย พูดภาษาไทยได้ไม่ชัดเจน และไม่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับตนเองและญาติพี่น้องได้ นอกจากนี้ หากผู้ฟ้องคดี



ได้สอบถามข้อมูลจากผู้ยื่นคำขอโดยตรงโดยมิได้สอบถามจากบุคคลอื่นที่เป็นผู้พามายื่นคำขอ ก็จะสังเกตได้ถึงความเป็นไปถูกต้อง ประกอบกับการขอมีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมหมดอายุกับการขอเปลี่ยนบัตรกรณีเปลี่ยนที่อยู่มีหลักเกณฑ์ในการร้องขอที่แตกต่างกัน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ลงรายการโดยผิดพลาด ผู้ยื่นคำขอก็อาจมีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมหมดอายุได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงอาจถือได้ว่าการกระทำโดยผิดพลาดพลั้งเผลอ แต่ถือว่าการกระทำโดยเจตนาอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตและผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่อาจฟังได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดพลาดพลั้งเผลอ แต่ฟังได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์และเจตนาให้บุคคลผู้แอบอ้างได้บัตรประจำตัวประชาชน การใช้ดุลพินิจสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการพิจารณาลดโทษให้นาง น. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติได้พิจารณาคำร้องขอมีบัตรใหม่เฉพาะแต่เอกสารที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำ โดยไม่ได้พิจารณาความถูกต้องของข้อมูลบุคคลที่ร้องขอให้มียบัตรใหม่ จึงไม่อาจฟังได้ว่านาง น.

รู้เห็นในขั้นตอนการรับคำขอมิบัติอันจะเป็นเจตนากระทำ ความผิดหรือกระทำความผิดร่วมกับผู้ฟ้องคดี ส่วนนาย ส. เป็นเพียงช่างภาพ มีหน้าที่ถ่ายภาพหลังจากพนักงานเจ้าหน้าที่ อนุมัติบัตรแล้ว โดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนการรับคำขอมิบัติหรือขั้นตอนการอนุมัติให้ออกบัตร จึงมีอาจถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกล่าวด้วย ดังนั้น การพิจารณาลดโทษให้แก่ นาง น. และนาย ส. จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๐/๒๕๕๕)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชนโดยตรงเท่านั้นที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ แต่หมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีประชาชนขอใช้บริการจำนวนมากก็ยิ่งต้องเพิ่มความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ ทั้งในแง่ของการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ปรากฏและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง หรือหากเอกสารหรือพยานแวดล้อมมีข้อพิรุธแม้เพียงเล็กน้อยก็ควรตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นที่ยุติ หรือหากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ถูกต้องก็ควรที่จะแจ้งผู้ขอรับบริการให้ดำเนินการให้ถูกต้อง เพราะหากปฏิบัติหน้าที่ไปโดยผิดพลาด

พลังเปลวจนเกิดความเสียหายต่อราชการ ก็หนีไม่พ้นที่จะต้อง  
รับผิดชอบวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงซึ่งก็สุดแล้วแต่  
พฤติการณ์ของข้าราชการผู้นั้นเอง

\*\*\*\*\*

### เรื่องที่ ๒๕

**ไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนและไม่รับฟังคู่กรณี ...  
รับฟังให้สมบูรณ์ภายหลังได้ !**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๖/๒๕๕๕**

#### สาระสำคัญ

กรณีผู้บังคับบัญชาใช้วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาแตกต่างกัน โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายบุคคลและได้ดำเนินการถูกต้องตามแบบประเมินแล้ว ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แม้การไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนจะไม่ได้แจ้งเหตุผลและไม่ได้เปิดโอกาสให้ชี้แจงหรือขอคำปรึกษา ก่อนมีคำสั่งจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม แต่เมื่อในชั้นพิจารณาคำร้องทุกข์ผู้บังคับบัญชาได้ให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาส่งเอกสารผลงานและนัดหมายให้เข้าปรึกษาหารือแล้ว แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตาม กรณีจึงถือว่าได้จัดให้มีการรับฟังผู้ใต้บังคับบัญชาก่อนสิ้นกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ อันเป็นการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว คำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนของผู้บังคับบัญชาจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการนำหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการนั้น มีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ทราบผลการประเมินพร้อมเหตุผล และเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการประเมินของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง และผู้ใต้บังคับบัญชาที่ได้รับทราบผลการประเมินในกรณีที่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องปรับปรุง เพื่อป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมก่อนมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน

**ไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนและไม่รับฟังคู่กรณี ...  
รับฟังให้สมบูรณ์ภายหลังได้ !**

แม้การเลื่อนชั้นเงินเดือนให้กับข้าราชการจะเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา แต่หลายครั้งที่มีการใช้อำนาจดังกล่าวก็มักจะเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา และส่งแรงกระเพื่อมต่อการบริหารงานขององค์กรมีใช้น้อย อันเนื่องมาจากความไม่พอใจและเคลือบแคลงสงสัยถึงการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ กลั่นแกล้ง หรือมีอคติลำเอียง

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากในฉบับนี้ เป็นกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่พอใจผลการประเมินการเลื่อนชั้นเงินเดือนโดยอ้างว่าผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานผู้ฟ้องคดีโดยใช้มาตรฐานหรือวิธีการประเมินที่แตกต่างไปจากผู้ใต้บังคับบัญชารายอื่น ๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งที่ ๑ ปีงบประมาณ ๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาล) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นให้คะแนนผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ๑๑๖ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน ซึ่งต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่ง

นักวิชาการสุขภาพบาล ๗ แต่ไม่มีผลงาน ไม่เอาใจใส่ในหน้าที่  
ละทิ้งเวรยาม ไม่รักษาวินัย และประพฤติตนให้เหมาะสมกับตำแหน่ง  
ได้มีการเตือนหลายครั้งก็ไม่เป็นผล และผู้บังคับบัญชาที่เหนือ  
ขึ้นไปตามลำดับต่างเห็นชอบร่วมกันว่าผู้ฟ้องคดีไม่ควรได้รับ  
การเลื่อนขั้นเงินเดือน

หลังจากร้องทุกข์แล้วผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อ  
ศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกคำสั่งไม่เลื่อน  
ขั้นเงินเดือน โดยโต้แย้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้มาตรฐานในการ  
ประเมินผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากพนักงานเทศบาลที่ทำงานในสังกัด  
หน่วยงานเดียวกัน เป็นการใช้อุดมคติไม่สุจริต เลือกปฏิบัติโดย  
ไม่เป็นธรรม และไม่มีการแจ้งเหตุผลหรือให้โอกาสชี้แจงหรือ  
ขอคำปรึกษาก่อนจะมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน

คดีนี้มีประเด็นที่สำคัญ ๒ ประเด็น คือ

**ประเด็นที่หนึ่ง การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะ  
พิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา** ซึ่งปรากฏ  
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้คะแนนตามแบบประเมินประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีและของข้าราชการ  
รายอื่นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการรายอื่นไม่ได้ให้  
คะแนนแยกเป็นรายข้อตามรายการประเมินที่กำหนดไว้ในแบบ  
ประเมิน แต่ให้คะแนนผลการปฏิบัติงานโดยรวมในช่องสุดท้าย  
ของตารางว่าแต่ละคนได้คะแนนรวมด้านผลงานเท่าใดและด้าน  
คุณลักษณะงานเท่าใด ส่วนแบบประเมินของผู้ฟ้องคดีให้คะแนน

ตามรายการที่กำหนดไว้ทุกรายการ และมีเพียงผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่ไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน

การใช้วิธีการประเมินที่ต่างกันดังกล่าวถือเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** วิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการรายอื่น เป็นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลการปฏิบัติงานที่จะต้องพิจารณาให้คะแนนในแต่ละรายการอย่างถูกต้องและเหมาะสมในแต่ละรายการของผู้ได้บังคับบัญชาแต่ละคน เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาผู้ได้บังคับบัญชา ส่วนการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้ว

เมื่อเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคล ความแตกต่างในทางวิธีการมิได้ทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานเสียไป ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการประเมินผลการปฏิบัติงาน (ซึ่งปฏิบัติตนโดยถูกต้อง) ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบของการประเมิน มิใช่ข้อเท็จจริงในส่วนเนื้อหาของงานของการประเมิน และผลการประเมินก็เป็นไปตามข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคล หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้ปฏิบัติงานจนมีผลการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับบุคคลอื่นที่ได้



เลื่อนขึ้นเงินเดือน ก็เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นปรากฏชัดแจ้งว่ามีผลการปฏิบัติงานที่จะได้รับการประเมินเช่นเดียวกันหรือแตกต่างกับข้าราชการรายอื่นอย่างไร

เมื่อพิจารณาเหตุผลของผู้บังคับบัญชาที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีตามแบบประเมิน และผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนในชั้นร้องทุกข์ จึงเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีผลงานหรือผลการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพและปริมาณงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่รักษาวินัยของการเป็นข้าราชการ ย่อมแสดงถึงการไม่มีความสามารถและความอดสาหัสในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ และการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานระดับ ๗ ก็สมควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่พนักงานระดับรองลงมา อันเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของผู้ปฏิบัติงานที่สมควรจะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี เพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานและสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่ทางราชการ

**ประเด็นที่สอง** การที่ผู้บังคับบัญชาไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนและไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมด้วยเหตุผล และเปิดโอกาสให้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาก่อนมีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน จะทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่ได้ดำเนินการจึงถือว่ามิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แต่เมื่อในชั้นพิจารณาคำร้องทุกข์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารหลักฐานผลงานและนัดหมายให้เข้าปรึกษาหารือหรือแก้ไขความคับข้องใจแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามและเข้าพบตามวันที่นัดหมาย กรณีจึงถือว่าได้จัดให้มีการรับฟังผู้ฟ้องคดีก่อนสิ้นกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ อันถือว่าเป็นการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้นอกจากจะทำให้ผู้ศึกษาได้รู้และเข้าใจการนำบทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้แล้ว ยังได้รู้ถึงเจตนารมณ์ของการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการนำหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป โดยให้ผู้บังคับบัญชาเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือนได้ทราบผลการประเมิน เหตุผลของการประเมิน และเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาชี้แจงให้เห็นหรือคำปรึกษาก่อนมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน โดยศาลปกครองสูงสุดอธิบายว่าเป็นวิธีการเพื่อให้ผู้รับการประเมินมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการประเมินของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง และการเปิดโอกาสเป็นการมุ่งเน้นให้ผู้รับการประเมินได้รับทราบผล

การประเมินผลการปฏิบัติงานในกรณีที่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องปรับปรุง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาผู้ประเมินใช้ดุลพินิจไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมก่อนการมีคำสั่งที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้รับการประเมิน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นแตกต่างกันทั้งสองประเด็น ส่วนจะแตกต่างกันอย่างไร ? และมีเหตุผลในคำพิพากษาเป็นอย่างไร ? ศึกษารายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๖/๒๕๕๕

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๖

**ความไม่เป็นธรรมในการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๑/๒๕๕๕**

### สาระสำคัญ

กรณีที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ รองปลัดเทศบาล โดยมีได้นำระบบเปิดมาใช้ประกอบการพิจารณา ไม่แจ้งผลการประเมินให้ทราบเป็นรายบุคคล ไม่เปิดโอกาสให้ เข้าพบ ไม่ได้จัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน และนำผลการ ปฏิบัติงานที่ผ่านพ้นไปในรอบก่อนมาประกอบการพิจารณา ประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบที่พิพาท การที่รองปลัดเทศบาล ไม่ได้ไปรายงานตัวต่อนายกเทศมนตรีเมื่อเข้ามาปฏิบัติงานที่ เทศบาล และไม่เคยเข้าร่วมประชุมเพราะเหตุไม่ได้รับหนังสือแจ้ง และไม่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา นั้น ก็รับฟังไม่ได้ว่า กระต่างกระเดื่องต่อนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา กรณี จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ แต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนของนายกเทศมนตรี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาเพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนในแต่ละปีงบประมาณของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชาจำต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอน โดยต้องนำผลการปฏิบัติงานเฉพาะที่เกิดขึ้นในแต่ละรอบการประเมินมาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนในครั้งนั้น ๆ โดยต้องคำนึงถึงคุณภาพงาน ปริมาณงาน ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติ ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องพิจารณาอย่างรอบด้านด้วยความเป็นธรรม ไม่ใช่ใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผล เพราะนอกจากจะไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมหรือหลักคุณธรรมแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อกระเทือนถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนอันเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

## ความไม่เป็นธรรมในการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน

การประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๖ (ตุลาคม ๒๕๕๕ - มีนาคม ๒๕๕๖) ใกล้จะมาถึงอีกไม่กี่วัน

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ได้นำคดีปกครองเกี่ยวกับการพิจารณาและใช้อำนาจประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการมาเล่าสู่กันฟัง ถึงแม้ว่าคดีนี้จะเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) ซึ่งมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ในหลักการของการใช้อำนาจพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการก็ไม่ได้มีความแตกต่างกัน เช่น การนำระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตามมติคณะรัฐมนตรี การประเมินผลการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถและความอดุสาหะในการปฏิบัติงาน ความมีคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการรักษาวินัย และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกประเมินชี้แจงหรือขอคำปรึกษา เป็นต้น

ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ดีที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีแนวทางในการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับข้าราชการในสังกัดอย่างถูกต้องและเป็นธรรมสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(Good Governance) ที่มุ่งหมายให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

คดีนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งที่ ๑๘๗/๒๕๔๗ ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๑ (ตุลาคม ๒๕๔๖-มีนาคม ๒๕๔๗) ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาล เนื่องจากมีผลประเมินการปฏิบัติงานต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ (ในระดับที่ต้องปรับปรุง) โดยผู้ฟ้องคดีประพฤติดนกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ไม่เป็นตัวอย่างที่ดีในการเคารพกฎและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ไม่ได้เข้าร่วมประชุม และหลังจากกลับมากปฏิบัติราชการก็ไม่ได้รายงานตัวต่อนายกเทศมนตรี แต่ไปรายงานตัวต่อปลัดเทศบาล

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประเมินไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

หลังจากร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานเทศบาล) มีมติยกคำร้องทุกข์ จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๘๗/๒๕๔๗

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีนี้ว่า คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย** โดยมีเหตุผลดังนี้

(๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำระบบเปิดมาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนโดยไม่ประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ไม่ได้แจ้งผลการประเมินให้

ผู้ฟ้องคดีทราบเป็นรายบุคคล ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเข้าพบในที่ที่ทราบผลการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ได้จัดทำข้อตกลงในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประกอบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ที่อ้างว่าได้พิจารณาถึงงานและคุณภาพงาน รวมถึงผลสัมฤทธิ์ของงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงถือว่าไม่มีข้อเท็จจริงที่ชัดเจนซึ่งจะยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุง

(๒) การนำผลการปฏิบัติงานที่ผ่านพ้นไปในรอบก่อนมาประกอบการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบนี้ด้วยเป็นการประเมินที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ใช้คะแนนผลการประเมินการปฏิบัติงานในแต่ละรอบมาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งนั้น ๆ

(๓) การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปรายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไปรายงานตัวต่อปลัดเทศบาล พุทธการณังยังรับฟังไม่ได้ว่ากระต้างกระเตื่องต่อผู้บังคับบัญชาโดยประพฤติดนผิตระเบียบแบบแผนของทางราชการ เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๘ สัตตรส และมาตรา ๔๘ เกอูนวิสติ กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและให้มีปลัดเทศบาลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และไม่มิกฎหมายหรือระเบียบใดที่กำหนด



ไว้ว่าจะต้องไปรายงานตัวต่อนายกเทศมนตรีด้วย ประกอบกับไม่มีคำสั่งลายลักษณ์อักษรจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า หากมีเจ้าหน้าที่เข้ามาปฏิบัติงานที่เทศบาลจะต้องไปรายงานตัวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น จึงถือได้ว่าการรายงานตัวต่อผู้บังคับบัญชาเป็นไปเพียงเพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบว่ามีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานใหม่ เพื่อที่จะได้มีการมอบหมายงานให้ปฏิบัติต่อไปเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัวต่อปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และผู้ฟ้องคดีก็เข้าใจว่าได้ไปรายงานตัวตามขั้นตอนของกฎหมายและแบบธรรมเนียมโดยปกติแล้ว จึงฟังไม่ได้ว่ากระดังกระเถืองต่อผู้บังคับบัญชา

(๔) ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ไม่เคยเข้าร่วมประชุมก็ยังรับฟังไม่ได้ว่ากระดังกระเถืองต่อผู้บังคับบัญชาโดยประพฤติดนินดาระเบียบแบบแผนของทางราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับหนังสือแจ้งให้เข้าประชุมและไม่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีกรณีที่เกิดขึ้นว่า ผู้ฟ้องคดีกระดังกระเถืองต่อผู้บังคับบัญชา เพียงแต่กล่าวกล่าวตักเตือนด้วยวาจา เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสแก้ไขและปรับปรุงตัวเองเท่านั้น กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนแต่อย่างใด

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๑๘๙/๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่ง โดยให้ดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและมีคำสั่งใหม่โดยไม่ให้นำเหตุผลในการประเมินครั้งที่ ๑ ดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณา และให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ม่คำพิพากษานี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๑/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจในการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาว่า ในการพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนในแต่ละครั้งและในแต่ละปีงบประมาณ นอกจากจะต้องยึดถือและปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดและถูกต้องครบถ้วนทุกขั้นตอนและนำผลการปฏิบัติงานเฉพาะที่เกิดขึ้นในแต่ละรอบมาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งนั้น ๆ โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติแล้ว การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานหรือการพิจารณาในด้านพฤติกรรมหรือความประพฤติก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาด้วยความเป็นธรรม ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และส่งเสริมให้ข้าราชการได้พัฒนา

ตนเองและมีความซื่อสัตย์ มีระเบียบวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่  
ที่ปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ การใช้อำนาจ  
โดยไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลัก  
คุณธรรม (Morality) หรือหลักความโปร่งใส (Accountability)  
นอกจากจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ยังอาจ  
ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเป็นการ “ถูกลงโทษ”  
ที่ไม่ได้รับโอกาสเข้าสู่กระบวนการสอบสวนที่เป็นธรรม

\*\*\*\*\*

### เรื่องที่ ๒๗

ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องตามสัญญา ...

ถือว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๔/๒๕๕๕

#### สาระสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคกับเทศบาลก่อนที่จะได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้ฟ้องคดียังคงมีความผูกพันตามสัญญาที่จะต้องรับผิดชอบความชำรุดบกพร่องของงานจ้างอยู่ ซึ่งความรับผิดชอบตามสัญญาดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้รับจ้างในความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากความชำรุดบกพร่องของงานต่อเทศบาลผู้ว่าจ้างตามข้อกำหนดในสัญญาเท่านั้น ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งได้ ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๘ ทวิ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

#### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่จะพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือไม่ จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงของการได้รับประโยชน์จากการ

เข้าทำสัญญากับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ๆ ซึ่งกรณีนี้ที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นคู่สัญญากับเทศบาลก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง แต่ยังคงต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานดังกล่าวภายหลังที่ได้เข้าสู่ตำแหน่งแล้ว ไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลอันจะส่งผลให้ต้องพ้นจากสมาชิกภาพตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่อย่างใด

**ต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องตามสัญญา ...  
ถือว่ามีส่วนได้เสียหรือไม่ ?**

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๘ ทวิ ได้กำหนดถึงลักษณะต้องห้ามของการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไว้ประการหนึ่ง คือ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ และมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ ทวิ โดยหากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใด ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัย และให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๘ ทวิ อาจทำให้หลายท่านเกิดความสงสัยได้ว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามที่ปรากฏในบทบัญญัติข้างต้นมีความหมายครอบคลุมเพียงใด ? และถ้าบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นคู่สัญญากับเทศบาลก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล แต่คู่สัญญายังคงมีความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องตามข้อกำหนดในสัญญา

ความรับผิดชอบตามสัญญาดังกล่าวจะส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลง เพราะเหตุว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นหรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีของ **ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗** และต่อมาได้มีการร้องเรียนเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่า **ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างที่ทำกับเทศบาลจำนวน ๒ โครงการ คือ โครงการก่อสร้างโรงเรือนตามสัญญาจ้างเลขที่ ๑/๒๕๔๖** ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กหน้าสถานีตำรวจตามสัญญาจ้างเลขที่ ๕/๒๕๔๖ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ โดยตามข้อ ๖ ของสัญญาทั้งสองฉบับกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานจ้างภายใน ๒ ปีนับถัดจากวันที่ได้ส่งมอบงาน

หลังจากที่ทำการสอบสวนแล้วผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งในขณะที่สัญญาจ้างทั้งสองฉบับยังต้องมีผลผูกพันอยู่ จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

ในสัญญาจ้างที่ทำกับเทศบาล อันมีผลทำให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้มีการทำสัญญาและส่งมอบงานตามสัญญาแล้วเสร็จไปก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้ง จึงมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่าการที่ผู้ฟ้องคดียังคงมีความผูกพันที่จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่รับจ้างตามข้อกำหนดในสัญญาในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาลซึ่งเกิดขึ้นก่อนดำรงตำแหน่งหรือไม่ ? และคำสั่งให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่จะพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เข้าทำกับเทศบาลไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงของการได้รับประโยชน์จากการเข้าทำสัญญากับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ๆ แต่ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าทำสัญญาทั้งสองฉบับกับเทศบาลและได้ส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานตามสัญญาจ้าง



ทั้งสองโครงการก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการเข้าทำสัญญาจ้างกับเทศบาล แม้ภายหลังผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ผู้ฟ้องคดียังคงผูกพันตามสัญญาที่จะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างตามสัญญา แต่ความรับผิดชอบตามสัญญาดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้รับจ้างในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความชำรุดบกพร่องของงานต่อเทศบาลผู้ว่าจ้างตามข้อกำหนดในสัญญาเท่านั้น จึงไม่อาจยกมาเป็นผลเสียแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลได้

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่ทำกับเทศบาล และวินิจฉัยให้พ้นสมาชิกภาพจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๘ ทวิ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๔/๒๕๕๕)

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญากับสมาชิกสภาเทศบาลหลายคดีที่ผ่านมา จะมีสาเหตุมาจากการที่สมาชิกสภาเทศบาลมีความสัมพันธ์ในทางครอบครัว

กับคู่สัญญาที่ทำกับเทศบาล หรือเพราะเหตุที่เข้าไปมีส่วนร่วม  
 ในกิจการในฐานะหุ้นส่วนหรือเจ้าของกิจการ หรือมีลักษณะ  
 ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง  
 ซึ่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดี  
 อีกเรื่องหนึ่งในการที่จะวินิจฉัยถึงการมีส่วนได้เสียในสัญญา  
 ที่ทำกับเทศบาลว่าจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงของการได้รับ  
 ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญากับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่ง  
 สมาชิกสภาเทศบาลนั้น ๆ แต่การที่คู่สัญญามีความผูกพันที่จะต้อง  
 รับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่ว่าจ้างตามสัญญาใน  
 ขณะที่คู่สัญญาเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลนั้น เป็น  
 กรณีที่คู่สัญญาผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อคู่สัญญา  
 ฝ่ายผู้ว่าจ้าง (เทศบาล) ตามสัญญาหากมีความเสียหายเกิดขึ้น  
 ในช่วงระยะเวลาตามที่สัญญากำหนดไว้ ดังนั้น จึงมิใช่กรณีที่  
 คู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง (สมาชิกสภาเทศบาล) จะได้รับประโยชน์  
 จากสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด

\*\*\*\*\*