(บทความเผยแพร่ในวารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน คอลัมน์ "ระเบียบกฎหมาย")

มีบ้านพักอาศัยอยู่ใน ๒ หมู่บ้าน ฟ้องศาลเหตุขาดคุณสมบัติสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน !

โดย นายปกครอง

ผู้ที่มีเป้าหมายในการสมัครเป็นพ่อผู้ใหญ่ *จำต้องศึกษาและเตรียมพร้อมในเรื่องคุณสมบัติให้ดี ซึ่ง**ผู้ที่จะมีสิทธิสมัครและได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน**นั้น จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหลายประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยคุณสมบัติข้อหนึ่งที่มักเกิดเป็นกรณีพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง คือ การมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านนั้น (มิได้มีการให้คำนิยาม) ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อมุ่งหมายให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีความรู้จักคุ้นเคยกับลูกบ้าน เข้าใจปัญหาและประสานงานได้เป็นอย่างดี*

*ทั้งนี้ ในการพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวอาจเกิดประเด็นปัญหาว่า **กรณีผู้สมัครฯ ที่มีบ้านที่พักอาศัยสลับไปมาระหว่างหมู่บ้านที่ตนสมัครฯ กับหมู่บ้านอื่น จะถือว่ามีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้านใด และพิจารณาอย่างไร ?***

ดังเช่นตัวอย่างกรณีพิพาทที่จะหยิบยกมาเล่าให้ฟังในวันนี้ ... มีเรื่องราวและข้อเท็จจริงของคดีเป็นอย่างไร ไปดูกันเลยครับ !

มูลเหตุของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ ในฐานะเจ้าบ้าน โดยย้ายมาจาก หมู่ที่ ๕ ต่อมา นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ ผู้ฟ้องคดีได้ลงสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ ดังกล่าว แต่มีการทักท้วงขึ้นมาว่า ผู้ฟ้องคดีน่าจะขาดคุณสมบัติในการสมัคร เนื่องจากมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ แต่พักอาศัยอยู่กับภรรยาในพื้นที่หมู่ที่ ๕ ถือว่ามีถิ่นที่อยู่ไม่ตรงกับทะเบียนบ้าน เรื่องจึงเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีกินอยู่หลับนอนที่บ้านใน หมู่ที่ ๕ เป็นประจำ แม้จะมีชื่อในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ และพักอาศัยเพื่อประกอบอาชีพการเกษตรบางครั้งบางคราว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำใน หมู่ที่ ๑๓ กรณีจึงขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย

เมื่อนายอำเภอพิจารณามติดังกล่าวแล้วเห็นชอบด้วย จึงแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านพร้อมกับประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน คือ นาย ส. ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ ดังกล่าว

ก่อนอื่นเรามาดูข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีนี้ ได้แก่ **พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗** มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ... **พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔**

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น และ**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดาได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า ถ้าบุคคลธรรมดามีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สับเปลี่ยนกันไปหรือมีหลักแหล่งที่ทำการงานเป็นปกติหลายแห่ง ให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้น และมาตรา ๔๑ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่พร้อมด้วยเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ***ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า*** ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยในส่วนคุณสมบัติของการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในหมู่บ้านนั้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๓) ซึ่งผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติครบทั้งสามประการประกอบกัน กล่าวคือ ๑. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ ๒. มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน และ ๓. เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ซึ่งการจะพิจารณาว่าผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นหรือไม่ **จะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ในการดำรงชีวิตของผู้นั้นตามความเป็นจริงเป็นรายกรณีไป** อีกทั้งบุคคล**อาจมีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง** ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้นก็ได้

ทั้งนี้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะได้รับการยอมรับจากคนในหมู่บ้านแล้ว ควรที่จะต้องเป็นคนในหมู่บ้านโดยมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นด้วย และได้อยู่อาศัยในหมู่บ้านนั้นติดต่อมาแล้วระยะเวลาหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ย่อมจะต้องรู้จักพื้นที่และบุคคลที่เป็นลูกบ้านเป็นอย่างดี เข้าใจบริบทและสภาพปัญหาต่าง ๆ ในหมู่บ้าน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร แก้ไขปัญหา ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ตรวจตรา สอดส่อง ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยหลับนอนในพื้นที่ หมู่ที่ ๕ กับภรรยาเพื่อดูแลมารดาที่ป่วย มิได้พักอาศัยหลับนอนในพื้นที่ หมู่ที่ ๑๓ เนื่องจากได้เอื้อเฟื้อบ้านหลังนี้แก่พี่สาวของตนให้อยู่อาศัยพร้อมกับครอบครัวก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดียังคงเป็น**เจ้าของบ้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหมู่ที่ ๑๓** ในฐานะเป็นเจ้าบ้าน มีชื่อเป็นผู้ขอใช้ไฟฟ้า และ**มิได้มีเจตนาย้ายภูมิลำเนา**ออกจากบ้านใน หมู่ที่ ๑๓ แต่อย่างใด ประกอบกับ**พฤติการณ์การดำรงชีวิตของผู้ฟ้องคดี**ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ ๑๓ แล้วลาออกเพื่อสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ ในครั้งนี้ และผู้ฟ้องคดียังเป็นผู้ดูแลระบบน้ำประปาหมู่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ โดยในช่วงเช้าของทุกวันจะมาเปิดระบบน้ำประปาหมู่บ้าน และเมื่อมีเหตุขัดข้องชาวบ้านจะไปตามผู้ฟ้องคดีให้ทำการแก้ไข อีกทั้งผู้ฟ้องคดีและภรรยาประกอบอาชีพทำนาในพื้นที่ หมู่ที่ ๑๓ มาโดยตลอด

กรณีดังนี้จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ แล้ว และเมื่อหมู่ที่ ๑๓ และหมู่ที่ ๕ มีพื้นที่ใกล้ชิดติดต่อกันและบ้านทั้งสองหลังของผู้ฟ้องคดีก็อยู่ไม่ห่างไกลกันมากนัก สามารถเดินทางติดต่อกันได้โดยสะดวก **ผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำทั้งสองหมู่บ้าน อันถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่หลายแห่งซึ่งอยู่สับเปลี่ยนกันไป** โดยกฎหมายให้**ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาก็ได้** ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ อันเป็นบทบัญญัติที่**จำกัดสิทธิของบุคคล**ที่จะต้องพิจารณาให้**ได้ความโดยชัดแจ้งและรอบคอบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในพื้นที่ หมู่ที่ ๑๓ โดยปราศจากข้อสงสัย**เสียก่อน จึงจะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคล เมื่อผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑๓ นับจนถึงปัจจุบันติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ผู้ฟ้องคดีจึงมี**คุณสมบัติครบ**ทั้งสามประการตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อม**ขัดต่อข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ในการดำรงชีวิต**ของผู้ฟ้องคดีและไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี การพิจารณาคุณสมบัติรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึง**ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมี**มติยกอุทธรณ์**ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลอย่างเดียวกัน จึงเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่**ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**เช่นกัน **ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา**ยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่**ให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๔/๒๕๖๘)*

คดีดังกล่าว ... *ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการที่น่าสนใจในการพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในหมู่บ้านที่สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ ในการพิจารณาคุณสมบัติดังกล่าวซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล จำต้องพิจารณาให้ได้ความโดยชัดแจ้งและรอบคอบว่าผู้นั้นไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในพื้นที่ที่ลงสมัครจริงโดยปราศจากข้อสงสัย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในการพิจารณาจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ในการดำรงชีวิตของผู้นั้นตามความเป็นจริงเป็นรายกรณีไป และบุคคลอาจมีถิ่นที่อยู่หลายแห่ง โดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้ถือเอาแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นภูมิลำเนาของบุคคลนั้นก็ได้*

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)