



จัดทำโดย  
สำนักวิจัยและวิชาการ  
สำนักงานศาลปกครอง  
๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ  
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่  
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐  
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑  
โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕  
[www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)



หลักกฎหมายจาก บทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม ๑๐

## หลักกฎหมายจาก บทความสั้นคดีปกครอง ที่น่าสนใจ เล่ม ๑๐



ไม่ผิดสัญญาจ้าง ... เมื่อผู้ว่าจ้าง  
ไม่พร้อมส่งมอบสถานที่ก่อสร้าง

หลักเกณฑ์การกำหนดเงิน  
ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน และ  
ดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น

คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ...  
เพราะเหตุแจกผ้าห่ม  
“โดยไม่มีหน้าที่”

อายุความเรียกให้เจ้าหน้าที่  
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ...  
กรณีกระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง

คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ...  
กับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

## หลักกฎหมายจาก

### บทความสันติปปकरणที่น่าสนใจ เล่ม ๑๐

- : ไม่ผิดสัญญาจ้าง ... เมื่อผู้ว่าจ้างไม่พร้อมส่งมอบ  
สถานที่ก่อสร้าง
- : หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน  
และดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น
- : คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ... เพราะเหตุแจกผ้าห่ม  
“โดยไม่มีหน้าที่”
- : อายุความเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ...  
กรณีกระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง
- : คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ... กับสิทธิการฟ้องคดี  
ต่อศาลปกครอง

ฯลฯ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลักกฎหมายจาก

บทความสนธิสัญญาที่น่าสนใจ เล่ม ๑๐

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

สงวนลิขสิทธิ์

จัดทำโดย :

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๙๕๕

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

## คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการ ได้จัดทำบทความสั้นเกี่ยวกับคดีปกครอง โดยศึกษาจากคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองที่ได้วางหลักกฎหมายปกครอง บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีหรือที่มีความน่าสนใจมาเรียบเรียงเป็นเรื่องราวที่สามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ง่าย และได้นำไปเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ แล้ว

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่าบทความดังกล่าวมีประโยชน์และให้สาระความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จึงได้รวบรวมและจัดทำเป็นรูปเล่ม โดยได้สรุปสาระสำคัญและหลักกฎหมาย/บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการกำกับไว้ในบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้สนใจได้ศึกษาค้นคว้าการจัดทำหนังสือหลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจในครั้งนี้นับเป็นเล่มที่ ๑๐ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะมีส่วนในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการนิติศาสตร์และผู้สนใจโดยทั่วไป

อนึ่ง ผู้อ่านสามารถสแกน QR Code เพื่อศึกษารายละเอียดของแต่ละเรื่องได้ตามที่ปรากฏในปกหลังของหนังสือเล่มนี้

(นายอติโชค ผลดี)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่ง

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑

## สารบัญ

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

### การพัสดุ

๑. ใบแจ้งปริมาณงาน ไม่แสดงราคา ...  
ไม่ผิดเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญ  
ในการคัดเลือกผู้ค้า ! ๑
๒. ต้องตีความตาม “เจตนา” ...  
เมื่อรัฐออกประกาศสอบราคาไม่ชัดเจน ๑๐

### สัญญาทางปกครอง

๓. ไม่ผิดสัญญาจ้าง ... เมื่อผู้ว่าจ้าง  
ไม่พร้อมส่งมอบสถานที่ก่อสร้าง ๑๙
๔. “เหตุสุดวิสัย” เพราะพื้นที่ก่อสร้างไม่พร้อม  
ส่งมอบ ... จึงต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ ๒๖

### การศึกษา

๕. “ข้าราชการ” มีคุณสมบัติ ... แต่ส่วนราชการ  
มีดุลพินิจ “ไม่อนุมัติ” ให้ลาศึกษาได้ ๓๖

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

### เวนคืน

๖. หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน และดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ๔๔

### บริหารงานบุคคล

๗. สั่งให้ช่วยราชการต่าง อบต. ... ทำได้  
ถ้ามีเหตุ "จำเป็น" ! ๕๓
๘. คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (ไม่) ชอบ  
ด้วยกฎหมาย ... เพราะ (ไม่) ตรวจสอบ  
ปีเกิดให้ถูกต้อง ๖๒

### บริหารราชการแผ่นดิน

๙. "ตัวแทนเขต" ... เขตเงินค่าบริการไปทำงาน  
ต่างประเทศ ! ๗๐
๑๐. ไม่มีส่วนได้เสียในสัญญา ... ในระหว่าง  
มีข้อผูกพันรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่อง  
ของงานจ้าง ๗๗

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๑.	หมดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะบริหารเงินกองทุนไม่ถูกต้อง ตามวัตถุประสงค์	๘๔
๑๒.	คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ... เหตุเพราะแจกผ้าห่ม “โดยไม่มีหน้าที่”	๙๒
<b>วินัย</b>		
๑๓.	รับรองบุคคลซึ่งขอทำบัตรประชาชน อันเป็นเท็จ ... ผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง ?	๑๐๐
<b>คำสั่งทางปกครอง</b>		
๑๔.	การควบคุมตรวจสอบ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง	๑๐๙
๑๕.	คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ... ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้ง และเหตุผล !!	๑๑๙
๑๖.	ระบายนรหัสประจำตัวสอบผิด “ไม่ตัดสิทธิ” คะแนนสอบ	๑๒๗

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

**ละเลย / ล่าช้า**

๑๗. สิทธิการฟ้องคดี ... เมื่อฝ่ายปกครอง  
ไม่ดูแลพื้นที่สาธารณะ ! ๑๓๕
๑๘. ไม่ขึ้นทะเบียน “เจดีย์” เป็น “โบราณสถาน”  
ไม่ละเลยต่อหน้าที่ ๑๔๓

**ละเมิด**

๑๙. “เจ้าหน้าที่การเงิน” มีส่วนให้เกิดการทุจริต ...  
ต้องรับผิดชอบ ! ๑๕๐
๒๐. ขั้นตอนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน  
กับขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ! ๑๕๙
๒๑. ดัดตั้งมาตรวัดน้ำประปา “ไม่ตรงใจผู้ขอใช้น้ำ”  
การประปารับผิดชอบหรือไม่ ? ๑๖๙
๒๒. อนุมัติใช้เงินบริจาคเพื่อประโยชน์  
แก่ทางราชการ “ละเมิด” แต่ไม่ต้องชดใช้  
เงินคืน ! ๑๗๗
๒๓. เจ้าหน้าที่ตายก่อนออกคำสั่ง หน่วยงาน  
ของรัฐไม่มีอำนาจตาม พ.ร.บ. ละเมิดฯ  
๒๕๓๙ ! ออกคำสั่งให้ทายาทชดใช้ ! ๑๘๖

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๒๔.	หนังสือราชการปลอม มองเห็นได้ ... แต่ไม่ตรวจสอบ !	๑๙๔
๒๕.	อายุความเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหม ทดแทน ... กรณีกระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง	๒๐๒
<b>ท้องถิ่น</b>		
๒๖.	เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ป้องได้ ! แต่ต้อง ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง	๒๑๔
๒๗.	คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ... กับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๒๒๑
๒๘.	“ลูกจ้าง” ซึ่งมีลักษณะต้องห้าม ของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน	๒๒๙
๒๙.	หลักเกณฑ์วิธีการเข้าซื้อถิ่นของราษฎร ในการร้องขอ ... ให้ออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน !	๒๓๖
๓๐.	ไปราชการต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุมัติ จากผู้มีอำนาจ ... มีความผิด ต้องพ้นจาก ตำแหน่ง !	๒๔๕

## เรื่องที่ ๑

ใบแจ้งปริมาณงาน ไม่แสดงราคา ...

ไม่ผิดเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกผู้ค้า !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๐/๒๕๕๘

### สาระสำคัญ

แม้เอกสารประมูลจ้างจะกำหนดให้ต้องแสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษี รวมทั้งกำไรไว้ในใบแจ้งปริมาณงาน และต้องกรอกปริมาณวัสดุและราคาในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน แต่เมื่อประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ซึ่งใช้บังคับขณะเกิดเหตุ) มิได้กำหนดให้ต้องแสดงจำนวนเงิน ในขั้นตอนการยื่นเอกสารเบื้องต้น ประกอบกับรายการปริมาณ และราคาวัสดุที่ผู้เสนอราคาไม่กรอกในบัญชีรายการก่อสร้าง ก็มีใช้สาระสำคัญที่จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่าง ผู้ค้าด้วยกันและไม่มีผลทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ชนะการประมูล คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตัดสิทธิผู้เสนอราคาที่ไม่ได้แสดง รายการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นการกระทำ ละเมิดต่อผู้เสนอราคา

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาข้อเสนอของผู้เสนอราคาที่ยื่นหลักฐาน ไม่ครบถ้วนถูกต้องในกรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย

หรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๖ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อ และการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ นั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จะต้องพิจารณาทั้งจากประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากการ เสนอราคา และข้อผิดพลาดหรือผิดหลงดังกล่าวมีผลทำให้เกิด การได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันอันจะส่งผล ถึงการพิจารณาคัดเลือกให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้ชนะการประกวดราคา หรือไม่ประกอบกัน หากจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่า และไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันแล้ว ย่อมถือว่า ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้นเป็นส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และหน่วยงานของรัฐผู้ประกาศประกวดราคาจะต้องรับพิจารณา ข้อเสนอของผู้เสนอราคารายดังกล่าว

**ใบแจ้งปริมาณงาน ไม่แสดงราคา ...  
ไม่ผิดเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญในการคัดเลือกผู้ค้า !**

ในการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ กระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยึดถือและปฏิบัติตามเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การแข่งขันราคาเป็นไปอย่างโปร่งใส และเป็นธรรมในทุกขั้นตอน โดยประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา ๒ ขั้นตอน คือ

**ขั้นตอนที่ ๑** ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเกี่ยวกับคุณสมบัติ ข้อเสนอทางด้านเทคนิค และการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ค้า ซึ่งตามข้อ ๑๔ และข้อ ๑๖ ของประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องแสดงจำนวนเงิน โดยในขั้นตอนนี้คณะกรรมการดำเนินการประมูลจะตรวจสอบและพิจารณาคัดเลือกจากผู้ค้าที่มีมาตรฐานทางเทคนิคครบถ้วนถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา และจะไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ค้าที่ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง เว้นแต่กรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสาร

ประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญเฉพาะที่พิจารณาแล้วเห็นว่า  
จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

**ขั้นตอนที่ ๒** ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกเกี่ยวกับ  
วงเงินการประมูล โดยคณะกรรมการดำเนินการประมูลจะประกาศ  
กำหนดวัน เวลา และสถานที่ พร้อมทั้งเงื่อนไขการประมูล วงเงิน  
การจัดหา และระยะเวลาประมูล

ทั้งนี้ ผู้ที่ผ่านการพิจารณาในขั้นตอนแรกเท่านั้นจึงจะมีสิทธิ  
เข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

ดังนั้น ขั้นตอนที่ ๑ จึงถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทั้ง  
หน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคาและผู้เสนอราคาต้องให้ความ  
ใส่ใจในรายละเอียดต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่เอกสารประมูลการจ้าง  
ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์กำหนดไว้ เนื่องจากอาจเกิดปัญหาในการ  
วินิจฉัยเกี่ยวกับรายละเอียดของเอกสารที่ผู้เสนอราคาได้ยื่นต่อ  
คณะกรรมการดำเนินการประมูลเพื่อพิจารณาคัดเลือกรับหรือไม่รับ  
ข้อเสนอว่า “กรณีเป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อย  
หรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาใน  
ส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ” หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการฯ จะพิจารณา  
รับข้อเสนอราคาดังกล่าวได้ จำต้องวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น  
ในแต่ละกรณีไป

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ แม้ว่าจะเป็น  
ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ได้ใช้  
บังคับตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อ

และการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ในขณะที่เกิดข้อพิพาทด้วย จึงถือเป็นตัวอย่างคดีที่มีประโยชน์สำหรับหน่วยงานของรัฐผู้ประกวดราคาที่จะใช้เป็นแนวทางในการวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว

**โดยคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดี** (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ออกประกาศ เรื่อง ประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการขยายเขตประปาส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐ โดยเอกสารประมูลการจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศดังกล่าวกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องเสนอเอกสารเกี่ยวกับสถานะของผู้เสนอราคา คุณสมบัติของวิศวกร คุณวุฒิของหัวหน้าผู้ควบคุมงาน บัญชีรายการก่อสร้าง (หรือใบแจ้งปริมาณงาน) ซึ่งจะต้องแสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษี รวมทั้งกำไรไว้ด้วย ส่วนการเสนอราคานั้นให้ผู้เสนอราคาต้องยื่นข้อเสนอตามแบบที่กำหนดในเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ต้องระบุจำนวนเงินที่เสนอ และต้องกรอกปริมาณวัสดุและราคาในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม ข้อ ๖.๒ ของเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี กำหนดว่า หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติหรือยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน คณะกรรมการ e-Auction จะไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายนั้น เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสาร

ประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่ เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อและยื่นข้อเสนอเอกสารประมูลจ้าง ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โครงการขยายเขตประปาส่วนภูมิภาค ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ประกาศ รายชื่อผู้ค้าที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาแล้ว ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการพิจารณา โดยผู้ถูกฟ้องคดีให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีมีมาตรฐานทางเทคนิคไม่ครบถ้วน เนื่องจากไม่ได้ แสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษี รวมทั้งกำไรไว้ใน ใบแจ้งปริมาณงาน

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ มี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งการประกวดราคาและ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การที่ผู้ค้ามิได้กรอกปริมาณวัสดุและราคาในใบแจ้งปริมาณ งาน (หรือบัญชีรายการก่อสร้าง) จะถือเป็นข้อผิดพลาดหรือผิดพลาด เพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวด ราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อขั้นตอนการพิจารณา คัดเลือกเกี่ยวกับคุณสมบัติ ข้อเสนอทางด้านเทคนิค และการมี ผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ค้าตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับกับ

หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในขณะเกิดกรณีพิพาท มิได้กำหนดให้ต้องแสดงจำนวนเงินในขั้นตอนการยื่นเอกสารเบื้องต้น แม้ตามเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของผู้ถูกฟ้องคดี จะกำหนดให้ต้องแสดงรายการวัสดุ อุปกรณ์ ค่าแรงงาน ภาษี ประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกำไร และผู้เสนอราคาต้องกรอกปริมาณวัสดุ และราคาในบัญชีรายการก่อสร้างให้ครบถ้วน แต่ตามข้อ ๖.๒ ของเอกสารประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้กำหนดให้ไม่รับพิจารณาข้อเสนอของผู้ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องในทุกกรณี โดยกรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ เฉพาะในกรณีที่พิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การบริหารส่วนตำบลให้รับพิจารณาข้อเสนอได้

สำหรับรายการปริมาณและราคาวัสดุที่ผู้ฟ้องคดี ไม่กรอกในบัญชีรายการก่อสร้างนั้น มิใช่สาระสำคัญที่จะทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้ค้าด้วยกัน และไม่มีผลต่อการพิจารณาให้ผู้ใดเป็นผู้ชนะการประมูล แต่อย่างใด เนื่องจากผู้ที่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคา ได้แล้ว จึงจะผ่านเข้าไปเสนอวงเงินการประมูลต่อไป คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการคัดเลือกให้เข้าเสนอราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการไม่มีสิทธิเข้าประมูล

อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่เป็นค่าซื้อแบบเอกสารการประมูล ค่าเสียเวลาและค่าเดินทาง อันเป็นค่าเสียหายที่เชื่อได้ว่าเป็นความเสียหายที่แท้จริงจากการดำเนินการเกี่ยวกับการประมูลดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๐/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการวินิจฉัยหลักเกณฑ์การรับพิจารณาข้อเสนอของผู้ที่ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง “กรณีที่เป็นข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ” ตามที่ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๖ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาจาก (๑) ประโยชน์ที่หน่วยงานนั้นจะได้รับจากการเสนอราคา (๒) ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดนั้นมีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้คำหรือผู้เสนอราคาด้วยกันหรือไม่ และ (๓) ข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดนั้นจะส่งผลต่อการพิจารณาให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลหรือไม่ ซึ่งหากเป็นประโยชน์ต่อทางราชการและไม่มีผลในลักษณะดังกล่าว ย่อมถือว่าข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเพียงเล็กน้อยหรือผิดพลาดไปจากเงื่อนไขของเอกสารประกวด

ราคานั้น เป็นส่วนที่มีใช้สาระสำคัญที่หน่วยงานของรัฐ ผู้ประกวดราคาต้องรับพิจารณาข้อเสนอของผู้เสนอราคาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้เสนอราคาเองจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องเสนอเอกสารหลักฐานให้ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาเป็นข้อพิพาท ดังเช่นคดีนี้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒

ต้องตีความตาม “เจตนา” ...

เมื่อรัฐออกประกาศสอบราคาไม่ชัดเจน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๖/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

กรณีหน่วยงานของรัฐประกาศสอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างโดยไม่ได้ระบุจำนวนเงินและไม่ระบุคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าต้องมีผลงานโครงการก่อสร้างประเภทเดียวกันไว้ เอกชนผู้เสนอราคาจึงยื่นซองสอบราคาโดยไม่มีรายละเอียดดังกล่าว การที่ประกาศสอบราคาไม่ได้ระบุจำนวนเงินเอาไว้เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้เข้าเสนอราคาอย่างกว้างขวาง ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าจะต้องมีหนังสือรับรองผลงานมาแสดงตั้งแต่ต้น การที่เอกชนผู้เสนอราคาไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงานไปพร้อมกับซองยื่นซองสอบราคา และหน่วยงานของรัฐประกาศรายชื่อและตัดสิทธิผู้เสนอการารายนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การจัดหาพัสดุเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยวิธีการประกาศสอบราคานั้น สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดทำเอกสารสอบราคา คือ การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าจะต้องแสดงหลักฐานหรือมีหนังสือรับรองว่ามีอาชีพขายหรือรับจ้างตามพัสดุที่ทางราชการต้องการจัดซื้อจัดจ้างโดยจะกำหนดจำนวนเงินหรือวงเงินไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ หากส่วนราชการไม่กำหนดจำนวนเงินหรือวงเงินไว้ ผู้เสนอราคาจึงไม่ได้ระบุจำนวนเงินหรือวงเงินหรือไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงานมาในการยื่นซองสอบราคา ส่วนราชการจะกลับนำคุณสมบัติข้อนี้มาใช้เป็นเหตุผลในการตัดสิทธิผู้เสนอการารายดังกล่าวไม่ได้ เพราะถือเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม และส่งผลให้เกิดความเสียหายโดยตรงแก่ผู้เสนอราคาที่ถูกตัดสิทธิ ซึ่งทางราชการต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้ตามหลักเกณฑ์เรื่องละเมิด

## ต้องตีความตาม “เจตนา” ... เมื่อรัฐออกประกาศสอบราคาไม่ชัดเจน

การจัดหาพัสดุเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการในการปฏิบัติราชการหรือเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้น ส่วนราชการย่อมต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการจัดหาพัสดุ การดำเนินการจัดหาพัสดุ การตรวจรับพัสดุ และการดำเนินการเบิกจ่ายค่าพัสดุ

โดยการจัดหาพัสดุของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ตรี ว่าการจัดหาพัสดุตามระเบียบนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหา ต้องดำเนินการโดยเปิดเผย สามารถตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งซึ่งได้ดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีการออกประกาศสอบราคา แต่ด้วยการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเกี่ยวกับหนังสือรับรองผลงานในประกาศสอบราคายังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ผู้เสนอราคาจึงไม่ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงส่งผลให้ผู้เสนอราคาขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศกำหนด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนผู้ประกอบการรายหนึ่ง ได้ซื้อและยื่นของสอบราคาตามประกาศ เรื่อง สอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างป้ายชื่อถนน/ป้ายชอยของผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเสนอราคาตามเอกสารสอบราคาจ้างเลขที่ ๑๐/๒๕๕๒ ในข้อ ๒.๕ ว่า “ผู้เสนอราคาเป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดา ต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับงานที่สอบราคาจ้างในวงเงินไม่น้อยกว่า ..... บาท (.....)” และข้อ ๕.๒ กำหนดว่า หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง หรือยื่นหลักฐานไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วน หรือยื่นของสอบราคาไม่ถูกต้อง คณะกรรมการเปิดซองจะไม่รับพิจารณาราคาของผู้เสนอราคารายนั้น

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติในข้อ ๒.๕ ไม่ได้ระบุจำนวนเงินไว้ จึงได้สอบถามไปยังคณะกรรมการรับซอง และได้รับแจ้งว่า คณะกรรมการฯ ไม่ประสงค์จะให้ มีข้อดังกล่าว เพราะต้องการให้มีผู้ยื่นประกวดราคาอย่างกว้างขวาง ประกอบกับ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือชี้แจงในเรื่องดังกล่าวต่อนายอำเภอว่า ในการสอบราคาดังกล่าวที่ไม่ระบุคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่า ต้องมีผลงานโครงการก่อสร้างประเภทเดียวกันไว้ นั้น เนื่องจาก การระบุคุณสมบัติดังกล่าวเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งการสอบราคาแต่ละครั้งต้องการผู้มีอาชีพรับจ้างตามประเภทที่กำหนดให้มากที่สุด และเป็น การเปิดโอกาส

ให้ผู้เสนอราคาทุกรายที่มีอาชีพดังกล่าวสามารถเข้าเสนอราคาได้อย่างเท่าเทียมกันทุกราย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงานไปพร้อมกับการยื่นซองสอบราคา

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศรายชื่อผู้มีคุณสมบัติครบและเป็นผู้เสนอราคาที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือก โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณา เนื่องจากมีคุณสมบัติไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่ประกาศกำหนด คือ “ไม่มีหนังสือรับรองผลงาน” ซึ่งการเข้าใจว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้กำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้เป็นความเข้าใจผิดและคลาดเคลื่อนของผู้ฟ้องคดีเอง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งประกาศสอบราคาและประกาศรายชื่อผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศและชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินการเสนอราคา

การออกประกาศสอบราคาในข้อ ๒.๕ โดยกำหนดว่าต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับงานที่สอบราคาจ้าง โดยไม่ได้ระบุจำนวนเงินให้ชัดเจน เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และการกระทำดังกล่าวจะทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอันส่งผลต่อการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อ ๓๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้แต่เพียงว่า การจัดทำเอกสาร

สอบราคาต้องกำหนดให้ผู้เสนอราคามีคุณสมบัติเฉพาะตามพัสดุที่ต้องการซื้อโดยไม่ได้กำหนดให้ต้องระบุจำนวนเงินที่จะต้องมีผลงานก่อสร้าง การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาที่จะต้องระบุจำนวนเงินย่อมขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของพัสดุ อันเป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะพิจารณากำหนดหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีประกาศสอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างโดยในข้อ ๒.๕ ไม่ได้ระบุจำนวนเงินเอาไว้ โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้ยื่นเข้าเสนอราคาได้อย่างกว้างขวาง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเอกสารสอบราคาจ้างเลขที่ ๑๐/๒๕๕๒ ซึ่งเป็นแบบฟอร์มเอกสารการสอบราคาจ้างแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ระบุจำนวนเงินลงในข้อ ๒.๕ ทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาที่จะไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าจะต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกับงานที่สอบราคาจ้าง หรือกำหนดให้มีผลงานมาแสดงแต่ไม่กำหนดวงเงินก็ได้ และเมื่อพิจารณาถึงข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการรับซองว่าไม่ประสงค์จะให้ มีข้อดังกล่าว ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดียังได้มีหนังสือชี้แจงต่อนายอำเภอว่าไม่ได้ระบุคุณสมบัติของผู้เสนอราคา เนื่องจากต้องการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาทุกราย

กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีเจตนาที่จะไม่กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่าจะต้องมีหนังสือรับรองผลงาน

มาแสดงตั้งแต่ต้น การเสนอราคาตามประกาศสอบราคา จึงไม่จำเป็นต้องมีหนังสือรับรองผลงาน และแม้จะมีข้อกำหนด ในเอกสารสอบราคาแจ้งให้ส่งสำเนาหนังสือรับรองผลงานก็ตาม ก็ต้องตีความตามเจตนาที่แท้จริงของผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ต้องการหนังสือรับรองผลงาน ดังนั้น เหตุผลของคณะกรรมการ เปิดซองสอบราคาที่ว่าผู้ฟ้องคดียื่นซองสอบราคาโดยไม่ได้แนบ หนังสือรับรองผลงาน จึงเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน กันอย่างเป็นธรรมตามข้อ ๑๐ ตรี ของระเบียบดังกล่าว ประกาศ รายชื่อผู้ที่มีสิทธิได้รับการคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตัดสิทธิ ผู้ฟ้องคดีในการเสนอราคา จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด อันเกิดจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับนั้น จะต้องเป็นค่าเสียหายที่เป็นผล โดยตรงและต้องเป็นค่าเสียหายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ ความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เมื่อการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ได้รับความเสียหายจาก การดำเนินการเสนอราคาตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้อง รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว (รายละเอียดศึกษา เพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๖/๒๕๕๙)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ ราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุเพื่อประโยชน์ ต่อการปฏิบัติราชการหรือเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยในการ

จัดทำเอกสารสอบราคานั้น คุณสมบัติสำคัญประการหนึ่งที่ต้องกำหนดไว้ก็คือ ผู้เสนอราคาจะต้องแสดงหลักฐานว่ามีอาชีพขายหรือรับจ้างตามพัสดุที่ส่วนราชการต้องการซื้อ แต่ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจะกำหนดจำนวนเงินหรือวงเงินไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของพัสดุหรือปริมาณงานอันเป็นดุลพินิจของราชการเพื่อประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การไม่กำหนดจำนวนเงินหรือวงเงินเอาไว้ และผู้เสนอราคาไม่ได้รับจำนวนเงินหรือวงเงินหรือไม่ได้แนบหนังสือรับรองผลงานตามประกาศสอบราคา ส่วนราชการที่ประกาศสอบราคาจะตัดสิทธิผู้เสนอราคาด้วยเหตุดังกล่าวไม่ได้ ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดให้ตีความตาม “เจตนา” ที่แท้จริง เพราะการที่ส่วนราชการได้แสดงเจตนาว่า “ไม่จำเป็นต้องมีหนังสือรับรองผลงาน” ประกอบการเสนอราคา แต่กลับเอาคุณสมบัติดังกล่าวมาใช้เป็นเหตุผลในการพิจารณาตัดสิทธิผู้เสนอราคาในการเสนอราคา เป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และเมื่อผู้เสนอราคาได้รับความเสียหายอันเป็นผลโดยตรงจากการถูกตัดสิทธิในการเสนอราคา ส่วนราชการจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓

## ไม่ผิดสัญญาจ้าง ...

## เมื่อผู้ว่าจ้างไม่พร้อมส่งมอบสถานที่ก่อสร้าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๗๗/๒๕๕๘

## สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐทำสัญญาว่าจ้างเอกชนก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคบนเกาะเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ตามโครงการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ แต่เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ เนื่องจากหน่วยงานผู้ว่าจ้างไม่ได้กำหนดตำแหน่งสถานที่ก่อสร้างที่แน่นอนให้ รวมทั้งมีอุปสรรคอันเกิดจากการต้องตัดต้นไม้จำนวนมากและต้องตัดเชิงลาดบนเกาะหลายลูกบาศก์เมตรแต่ไม่มีที่สำหรับทิ้งดิน ประกอบกับยังไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เมื่อหน่วยงานผู้ว่าจ้างมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้พื้นที่มีความพร้อมที่จะก่อสร้าง กรณีจึงถือได้ว่าสถานที่ก่อสร้างยังไม่มีความพร้อมที่จะส่งมอบและเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขก่อนที่เอกชนผู้รับจ้างจะเข้าดำเนินการ การไม่ได้ลงมือทำงานที่รับจ้างจึงเกิดจากหน่วยงานผู้ว่าจ้างเองโดยที่เอกชนผู้รับจ้างไม่ได้ผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด การที่หน่วยงานของรัฐบอกเลิกสัญญาจ้างและริบหลักประกันตามสัญญาของเอกชนจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

สัญญาจ้างงานระหว่างฝ่ายปกครองและเอกชนซึ่งจัดทำขึ้น เพื่อให้บริการสาธารณะหรือเพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็น สัญญาทางปกครองนั้น คู่สัญญาต่างฝ่ายต่างมีสิทธิและหน้าที่ ตามที่ได้ตกลงกันไว้ โดยเฉพาะคู่สัญญาฝ่ายเอกชนซึ่งมีหน้าที่ ประการสำคัญในการต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามข้อกำหนด ในสัญญาอย่างเคร่งครัด โดยต้องยอมรับเอกลิทธิของคู่สัญญา ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการควบคุมและบังคับการให้เป็นไปตาม สัญญา รวมทั้งมีอำนาจเรียกให้ชำระค่าเสียหาย ค่าปรับ หรือบอกเลิก สัญญาได้เมื่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนผิดสัญญาหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ถูกต้องหรือเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา อย่างไรก็ตาม หาก การผิดสัญญานั้นมีสาเหตุมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง จนคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถ ดำเนินงานให้แล้วเสร็จหรือให้บรรลุผลตามข้อกำหนดในสัญญา แล้ว ย่อมไม่ถือเป็นการกระทำผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายปกครอง จึงไม่อาจบอกเลิกสัญญาและริบเงินประกันตามสัญญาจากคู่สัญญา ฝ่ายเอกชนได้

## ไม่ผิดสัญญาจ้าง ... เมื่อผู้ว่าจ้างไม่พร้อมส่งมอบสถานที่ก่อสร้าง

การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคในประการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมทั้งในระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ประการสำคัญที่รัฐต้องดำเนินการให้บรรลุผล แต่ด้วยการดำเนินการในบางเรื่องรัฐไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโดยการจัดทำเป็น “สัญญา” ระหว่างกันก็นับเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐสามารถดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนนั้นบรรลุผลสำเร็จ

สัญญาที่ได้จัดทำขึ้นโดยมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่รัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ลักษณะของสัญญาดังกล่าวมีสถานะเป็น “สัญญาทางปกครอง” ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

“สัญญาทางปกครอง” เมื่อเกิดขึ้นแล้วคู่สัญญาฝ่ายเอกชน มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาโดยเคร่งครัด เว้นแต่ การปฏิบัติตามสัญญานั้นไม่อาจเป็นไปได้ เนื่องจากเกิดเหตุ สดวิสัยที่ไม่อาจคาดหมายได้ และหากคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาแล้ว รัฐหรือคู่สัญญาฝ่ายปกครอง ย่อมมีอำนาจในการควบคุมบังคับการให้มีการปฏิบัติตามสัญญา หรือบอกเลิกสัญญาได้

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่อง เกี่ยวกับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครองที่เอกชนซึ่งเป็นคู่สัญญา ฝ่ายหนึ่งได้ตกลงเข้าทำสัญญากับรัฐในการดำเนินการสร้าง สิ่งก่อสร้างอันเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่ประชาชนสามารถใช้ ประโยชน์ร่วมกัน แต่การก่อสร้างดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ในสัญญา เนื่องจาก สถานที่ก่อสร้างไม่มีความพร้อมในการดำเนินการก่อสร้าง

กรณีเช่นนี้จะถือว่าเอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญาและรัฐ สามารถบอกเลิกสัญญาได้หรือไม่ ?

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (จังหวัดสงขลา) ได้ทำสัญญา ว่าจ้างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทเอกชนให้ดำเนินการก่อสร้าง สิ่งก่อสร้างบนเกาะหนู จังหวัดสงขลา ได้แก่ ทางเดินชมธรรมชาติ ศาลาอเนกประสงค์ และบ้านพักข้าราชการ เพื่อเป็นการปรับปรุง ภูมิทัศน์ในการสนับสนุนโครงการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว เชิงอนุรักษ์ของจังหวัด โดยกำหนดระยะเวลาในการเริ่มดำเนินการ

และระยะเวลาแล้วเสร็จไว้อย่างชัดเจนในสัญญา แต่ผู้ฟ้องคดี  
ไม่ได้เริ่มทำงานที่รับจ้างตามกำหนดเวลา จึงได้มีหนังสือเร่งรัด  
ไปยังผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๑ (สถาบันวิจัยการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งการก่อสร้างตามสัญญาจ้างที่แน่นอนได้  
และพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างยังไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือ  
ประกอบกับการก่อสร้างต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่โดย  
การตัดต้นไม้จำนวนมาก การขุดตัดหน้าดินและที่สำหรับทิ้งดิน  
หากดำเนินการไปโดยไม่ได้รับการยืนยันที่ชัดเจนอาจถูกร้องเรียน  
ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอแจ้งหยุดงาน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าในชั้นการประกวดราคาตาม  
สัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีได้ไปดูสถานที่และเจ้าหน้าที่ได้ชี้จุดก่อสร้าง  
แล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้หักท้วงจนกระทั่งลงนามในสัญญา ส่วนการขอ  
อนุญาตใช้พื้นที่ได้ดำเนินการแล้วและเป็นหน้าที่ของส่วนราชการ  
ที่จะประสานงานกันเอง จึงขอให้ลงมือก่อสร้างโดยด่วน

แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ตามสัญญาจ้าง  
จึงได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกสัญญาและริบเงินประกัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้ทำผิดสัญญา เพราะผู้ถูกฟ้องคดี  
ทั้งสองยังไม่ได้ส่งมอบพื้นที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดี การบอกเลิกสัญญา  
และริบเงินประกันจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง จึงฟ้องคดีต่อ  
ศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินประกันแก่ผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาเนื่องจาก คู่สัญญาฝ่ายปกครองไม่ส่งมอบพื้นที่ เป็นการกระทำผิดสัญญา ที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองสามารถบอกเลิกสัญญาและริบเงินประกัน ตามสัญญาได้หรือไม่ ? โดยสัญญาที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๒ ในฐานะผู้ว่าจ้างกับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้าง ได้กำหนด ระยะเวลาแล้วเสร็จและกำหนดสิทธิของผู้ว่าจ้างในการบอกเลิก สัญญาไว้ว่า ผู้รับจ้างจะต้องเริ่มทำงานและทำงานที่รับจ้างให้ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้รับจ้างไม่ได้ลงมือ ทำงานภายในกำหนดเวลาหรือไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จ ตามกำหนดเวลา ผู้ว่าจ้างมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างได้ โดย ในกรณีดังกล่าวผู้ว่าจ้างมีสิทธิริบเงินประกันการปฏิบัติตาม สัญญาทั้งหมดหรือบางส่วนตามแต่จะเห็นสมควร

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** สถานที่ก่อสร้างตาม สัญญาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นทะเบียนเป็นของ กระทรวงกลาโหม เพื่อประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์ของกองทัพเรือ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินบางส่วนเป็นสถานที่ วิจัยและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้รับ อนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งก่อสร้างแต่อย่างใด การได้รับอนุญาตดังกล่าว ถือเป็นเพียงการอนุญาตในเรื่องทั่ว ๆ ไป และเป็นคนละกรณี กับการขออนุญาตก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างตามสัญญาจ้าง กรณี จึงต้องดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างก่อนดำเนินการก่อสร้าง ตามสัญญาจ้าง

นอกจากนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีจะเข้าดำเนินการก่อสร้างตามสัญญา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่สามารถกำหนดตำแหน่งของสถานที่ก่อสร้างที่แน่นอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ รวมทั้งมีอุปสรรคอื่น ๆ คือ สถานที่ก่อสร้างต้องตัดต้นไม้จำนวนมาก และต้องตัดดินเชิงลาดบนเกาะหนูหลายลูกบาทศกเมตรแต่ไม่มีที่สำหรับทิ้งดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกรมประมง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ใช้พื้นที่บริเวณที่จะมีการก่อสร้าง ย่อมมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้พื้นที่ก่อสร้างมีความพร้อมที่จะให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการตามสัญญาจ้างดังกล่าว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือให้ก่อสร้างสิ่งก่อสร้างตามสัญญาจ้าง กรณีจึงถือได้ว่าสถานที่ก่อสร้างยังไม่มีความพร้อมที่จะส่งมอบให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างลงมือก่อสร้างตามสัญญาจ้างได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถกำหนดตำแหน่งสถานที่ก่อสร้างที่แน่นอนได้ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องแก้ไขตามสัญญาจ้างเสียก่อน

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ลงมือทำงานที่รับจ้างตามสัญญาจ้างจึงเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ผิดสัญญาจ้างแต่อย่างใด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกเลิกสัญญาจ้างและริบเงินประกันตามสัญญา จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยข้อสัญญาจ้าง พิพากษาให้คืนเงินประกันตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๗๗/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีทั้งสำหรับคู่สัญญาฝ่ายปกครอง และคู่สัญญาฝ่ายเอกชน โดยหากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ตกลง และยินยอมที่จะทำสัญญาร่วมกันแล้ว ต่างฝ่ายต่างก็มีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องผูกพันตนให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันได้ โดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ประการสำคัญที่จะต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามสัญญาอย่างเคร่งครัด และต้องยอมรับเอกสิทธิ์ของ คู่สัญญาฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับการให้มีการปฏิบัติตามสัญญา รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งปรับ สั่งให้ชดใช้ ค่าเสียหาย หรือบอกเลิกสัญญาได้ หากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่เริ่ม ปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานไม่ทันตามกำหนดเวลา หรือผิดสัญญา ไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้ตกลงกันได้

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ในทุกกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ไม่ปฏิบัติตามตามสัญญาแล้วจะเป็นการผิดสัญญาอันอาจถูก บอกเลิกสัญญาและถูกริบเงินประกันตามสัญญาเสมอไป เพราะ หากในกรณีใดเกิดปัญหาอุปสรรคจากการกระทำหรือจวน การกระทำของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง และเหตุแห่งการนั้นได้ส่ง ผลกระทบต่อการดำเนินการตามสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน แล้ว การที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผล ตามสัญญาย่อมไม่ถึงเป็นการกระทำผิดสัญญาแต่อย่างใด และ ในการนี้คู่สัญญาฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจบอกเลิกสัญญาและ ริบเงินประกันตามสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้แต่อย่างใด

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๔

“เหตุสุดวิสัย” เพราะพื้นที่ก่อสร้างไม่พร้อมส่งมอบ ...

จึงต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๓/๒๕๕๙

### สาระสำคัญ

ในการทำสัญญาจ้างปรับปรุงถนน กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องส่งมอบพื้นที่ที่พร้อมจะก่อสร้างให้เอกชนผู้รับจ้าง เมื่อพื้นที่ดังกล่าวมีแนวท่อประปาทำให้ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้โดยสะดวก การพิจารณาค่าปรับจึงแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ ช่วงแรก ในระหว่างการสำรวจและออกแบบท่อประปา โดยช่วงนี้เอกชนผู้รับจ้างยังไม่ทราบแนวท่อประปาที่แน่นอนและสภาพพื้นที่ไม่พร้อมก่อสร้าง การมิได้ลงมือทำงานในทันทีที่รับมอบพื้นที่จึงเป็นพฤติการณ์ปกติที่พึงกระทำเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่งานที่ทำไป อันถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงและเป็นเหตุขอขยายเวลาการก่อสร้างตามสัญญาได้ เมื่อกรุงเทพมหานครขยายเวลาการก่อสร้างให้น้อยกว่าระยะเวลาที่ทำการสำรวจและออกแบบท่อประปา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องตามข้อเท็จจริง และช่วงที่สอง ในระหว่างที่มีการก่อสร้างท่อประปา ซึ่งการที่เอกชนผู้รับจ้างได้ไปทำงานในส่วนอื่น ๆ ระหว่างนั้น และเหตุดังกล่าวถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่สามารถขอขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาได้ การที่กรุงเทพมหานครพิจารณา

ลดค่าปรับให้ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบและเหมาะสมสอดคล้องตามข้อเท็จจริงแล้ว

### **หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

เหตุสุดวิสัยที่จะนำมาใช้อ้างเป็นเหตุขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาและการคิดค่าปรับกับคู่สัญญาฝ่ายผู้รับจ้าง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานและส่งมอบงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่ระบุไว้ในสัญญา ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมประกอบกันในแต่ละกรณีอย่างครบถ้วนและรอบด้านว่าข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์นั้นเป็นเหตุที่สามารถป้องกันได้หรือไม่ การที่หน่วยงานของรัฐไม่ส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้างได้เข้าทำงานตามขอบเขตที่สัญญากำหนดและหากผืนทำงานตามหน้าที่ จะทำให้เกิดความเสียหายและสิ้นเปลืองงบประมาณ ถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่คู่สัญญาสามารถใช้เป็นข้ออ้างเพื่อขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญาหรือเป็นเหตุที่จะขอลดค่าปรับตามสัญญาได้

“เหตุสุดวิสัย” เพราะพื้นที่ก่อสร้างไม่พร้อมส่งมอบ ...  
จึงต้องขยายเวลาและลดค่าปรับ

การจัดทำภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ โดยการทำสัญญาทางปกครอง เพื่อให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ หรือเป็นผู้ดำเนินการแทนโดยตรง คือ วิธีการหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้นอกเหนือจากการออกกฎหรือคำสั่ง ซึ่งการทำสัญญาทางปกครองดังกล่าวจะมีการกำหนดรายละเอียดของงานหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของระยะเวลาการเริ่มต้นและสิ้นสุดของสัญญาที่มีผลผูกพันให้เอกชน มีหน้าที่ต้องเริ่มปฏิบัติงานหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลา และในกรณีที่เอกชนไม่สามารถปฏิบัติหรือดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญาได้ หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะพิจารณาให้เอกชนชำระค่าปรับตามสัญญาหรือ ข้อตกลงที่ทำกันไว้ได้ เว้นแต่การไม่ปฏิบัติหรือไม่ดำเนินการ ดังกล่าวเกิดจาก “เหตุสุดวิสัย” ไม่ว่าจะเป็นเหตุจากการกระทำของมนุษย์หรือเหตุที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งตามข้อ ๑๓๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจที่จะพิจารณาลดค่าปรับ หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงได้

ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงอาจเกิดปัญหาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่ากรณีใดบ้างถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” ที่จะนำมาใช้

เป็นเหตุในการลดค่าปรับหรือขยายเวลาตามสัญญา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวทางในการวินิจฉัยพฤติการณ์อันถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย เช่น การที่เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถก่อสร้างอาคารที่ว่าการอำเภอในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามสัญญาได้ เนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ที่มีความรุนแรงทำให้ผู้รับจ้างประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในพื้นที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๐/๒๕๕๒) หรือการที่เอกชนผู้รับจ้างไม่สามารถก่อสร้างอาคารเรียนตามสัญญาเนื่องจากพื้นที่ก่อสร้างมีฝนตกหนักและน้ำท่วมจนเกิดอุทกภัยและมีการประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติฉุกเฉิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๒/๒๕๕๗)

สำหรับคดีปกครองที่จะนำมาเสนอฉบับนี้ เป็นกรณีกรุงเทพมหานครเรียกค่าปรับจากเอกชนผู้รับจ้างซึ่งไม่สามารถปรับปรุงถนนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามสัญญา แต่เนื่องจากเหตุดังกล่าวเกิดจากการที่กรุงเทพมหานครไม่ส่งมอบพื้นที่ที่พร้อมก่อสร้างและไม่ขยายเวลาดำเนินการให้แก่ผู้รับจ้าง ซึ่งตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๑๓๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงไว้ในลักษณะเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ดี

สำหรับหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปที่จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการเขต) ผู้รับมอบอำนาจ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ปรับปรุงถนนในซอย โดยสัญญาระบุให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการส่งมอบสถานที่ในวันเดียวกันนั้น ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าดำเนินการได้ เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีแนวท่อประปา จึงได้มีหนังสือแจ้งอุปสรรคต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งสำนักงานประปาสาขามีหนังสือแจ้งว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ระหว่างการสำรวจและออกแบบการก่อสร้างท่อประปา

ต่อมา ในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ทำการส่งมอบงานงวดที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปรับผู้ฟ้องคดีเนื่องจากทำงานล่าช้าเป็นเวลา ๘ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอต่ออายุสัญญา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปลัดกรุงเทพมหานคร) ไม่อนุญาต จนกระทั่งวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จและส่งมอบงานงวดสุดท้าย ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานและมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดในสัญญาเป็นเวลา ๑๗๒ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าปรับรายวันตามจำนวนวันดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์การไม่อนุญาตให้ต่ออายุสัญญา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ลดค่าปรับเป็นเวลา ๓๖ วัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแล้วเสร็จล่าช้ากว่ากำหนดเวลาในสัญญาเป็นเพราะสาเหตุ ๔ ประการ คือ (๑) ความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ประสานงานกับการประปาเพื่อแก้ไขปัญหาท่อประปาท่อวางงานก่อสร้าง (๒) เกิดฝนตกหนักในระหว่างการทำงาน (๓) การจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า และ (๔) ไม่ได้รับการเอาใจใส่ในการแก้ปัญหาจากกรมการตรวจการจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และให้ชำระค่าปรับดังกล่าว

ข้อพิพาทในคดีมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การไม่ขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญา แต่ได้ลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๓๖ วัน เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการทำสัญญาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องส่งมอบพื้นที่ที่พร้อมจะทำการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพื้นที่ดังกล่าวมีแนวท่อประปาทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้โดยสะดวก ซึ่งสำนักงานประปาสาขามีหนังสือแจ้งว่า การสำรวจและออกแบบการก่อสร้างท่อประปาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ และได้มีการเริ่มขุดวางท่อประปาเมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

และดำเนินการแล้วเสร็จวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘ การพิจารณา  
ค่าปรับจึงแบ่งออกเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ

**ช่วงแรก** ในระหว่างการสำรวจและออกแบบท่อประปา  
ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยสภาพของการก่อสร้างถนน  
หากต้องมีการติดตั้งท่อประปาก็ควรที่จะดำเนินการไปพร้อมกัน  
เพื่อมิให้เกิดการเสียเวลาและประชาชนเกิดความไม่สะดวกในการ  
สัญจร แต่เมื่อขณะวันทำสัญญาจ้าง (วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗)  
การประปานครหลวงยังมีได้กำหนดแนวก่อสร้างท่อประปาที่  
แน่นอน อุปสรรคในการดำเนินงานจึงเริ่มตั้งแต่วันเริ่มต้นสัญญา  
ถึงวันที่การออกแบบการก่อสร้างท่อประปาแล้วเสร็จ คือ วันที่ ๓๐  
กันยายน ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ รวม ๗๙ วัน  
ดังนั้น ช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ทราบแนวท่อประปา  
ที่แน่นอนและสภาพพื้นที่ไม่พร้อมที่จะทำการก่อสร้างได้ การที่  
ผู้ฟ้องคดีมิได้เริ่มลงมือทำงานในทันทีที่รับมอบพื้นที่ซึ่งไม่สามารถ  
ก่อสร้างได้เนื่องจากมีอุปสรรคการวางแนวท่อประปา จึงเป็น  
พฤติการณ์ปกติที่ผู้ฟ้องคดีพึงกระทำและสมควรต้องกระทำ  
เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่งานที่ทำไป ซึ่งหากงานที่  
ทำไปแล้วไม่สอดคล้องกับแนวการก่อสร้างท่อประปาก็จะ  
ก่อให้เกิดความเสียหายและสิ้นเปลืองงบประมาณ จึงถือ  
ได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นเหตุสุดวิสัยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง  
อันเป็นเหตุขอขยายเวลาการก่อสร้างตามสัญญาได้ ผู้ถูก  
ฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรต้องขยายเวลาการก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ในส่วนนี้เป็นเวลา ๗๙ วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาลดค่าปรับในช่วงเวลาดังกล่าวเพียง ๑๕ วัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องตามข้อเท็จจริง

**ช่วงที่สอง** ในระหว่างที่มีการก่อสร้างท่อประปา (วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘) รวม ๖๗ วัน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติงานได้ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปทำงานในส่วนอื่น ๆ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คิดอัตราส่วนที่ผู้ฟ้องคดีสามารถทำงานได้ในระหว่างที่มีการก่อสร้างเป็นเวลา ๔๖ วัน ระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานได้จริงในช่วงเวลานี้จึงมีจำนวน ๒๑ วัน (๖๗ - ๔๖) และเหตุดังกล่าวถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่สามารถขอขยายเวลาการปฏิบัติงานตามสัญญาได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาลดค่าปรับให้ ๒๑ วัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบและเหมาะสมสอดคล้องตามข้อเท็จจริงแล้ว

สำหรับเหตุอื่นที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างถือเป็นเหตุสุดวิสัยในการขอขยายเวลาตามสัญญานั้น

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อจากรายงานข้อมูลปริมาณฝนรายวันของสถานีวัดปริมาณน้ำฝนที่บริเวณใกล้สถานที่ก่อสร้างพบว่า มีฝนตกประมาณ ๕ - ๑๙ วันต่อเดือน โดยเป็นฝนตกหนัก ๒ - ๓ วันต่อเดือน ปริมาณน้ำฝนและความถี่ของจำนวนวันที่ฝนตกดังกล่าวจึงยังไม่เป็นฝนตกหนักผิดปกติจนเป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถทำงานได้ ประกอบกับการก่อสร้าง

อยู่ในช่วงฤดูฝน ฝนตกจึงเป็นเหตุการณ์ปกติและเป็นอุปสรรคต่องานก่อสร้างเป็นธรรมดา และในส่วนของ การจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานราชการย่อมมีระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีการจ่ายเงินไว้อย่างชัดเจน และไม่ปรากฏพฤติการณ์ประวิงการจ่ายเงินค่าจ้างแต่อย่างใด สำหรับการไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ในการแก้ปัญหาทางานก่อสร้างนั้น ผู้ฟ้องคดีก็สามารถติดต่อกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรงได้ เหตุอื่นดังกล่าวนี้จึงไม่อาจถือเป็นเหตุสุดวิสัยเหตุหนึ่งเหตุใดที่จะนำมาใช้อ้างเป็นเหตุในการขอขยายเวลาการก่อสร้างได้

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีขอขยายเวลาตามสัญญาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะขยายเวลาปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๑๐๐ วัน (๗๙+๒๑) กำหนดเวลาสิ้นสุดสัญญาจึงขยายไปเป็นวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างแล้วเสร็จวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนดเวลาในสัญญา ๗๒ วัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้ชำระค่าจ้างงวดสุดท้ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินค่าจ้างงวดสุดท้ายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้หักเงินค่าปรับก่อนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๓/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า ในการพิจารณา “เหตุสุดวิสัย” ที่จะนำมาใช้อ้างเป็นเหตุขยายเวลาการดำเนินการตามสัญญาและการคิดค่าปรับให้แก่เอกชนคู่สัญญาอันเนื่องมาจากการส่งมอบงานล่าช้า

กว่ากำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ นั่น โดยที่มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น ดังนั้น การพิจารณา “เหตุสุดวิสัย” จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริง ตลอดจนพฤติการณ์แวดล้อมต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและรอบด้านว่าข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ทำให้เอกชนคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติหรือทำงานตามสัญญาได้นั้นเป็นเหตุที่สามารถป้องกันได้หรือไม่ โดยหากเหตุที่เกิดขึ้นไม่อาจป้องกันได้โดยใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เหตุดังกล่าวย่อมถือเป็นเหตุสุดวิสัย ดังเช่นข้อพิพาทในคดีนี้ที่ผู้รับจ้างไม่สามารถปฏิบัติงานตามสัญญาได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินงานในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ทำให้หน่วยงานของรัฐคู่สัญญาไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ที่พร้อมให้เอกชนเข้าดำเนินการได้ และหากเอกชนคู่สัญญาได้ดำเนินงานตามสัญญาไปก่อน จะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งถือเป็น “เหตุสุดวิสัย” เหตุหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐสามารถนำมาพิจารณาขยายระยะเวลาทำการตามสัญญาหรือลดค่าปรับตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๕

**“ข้าราชการ” มีคุณสมบัติ ... แต่ส่วนราชการมีดุลพินิจ  
“ไม่อนุมัติ” ให้ลาศึกษาได้**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒๕/๒๕๕๙**

### สาระสำคัญ

การพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการลาศึกษาต่อ ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาถึงอัตรากำลังที่มีอยู่โดยให้มีผู้ปฏิบัติงานเพียงพอไม่ให้เสียหายแก่ราชการ และไม่ต้องตั้งอัตรากำลังเพิ่ม ทั้งต้องพิจารณาสาขาวิชาและระดับการศึกษาที่จะต้องเป็นประโยชน์กับงาน มิใช่พิจารณาเพียงว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความสามารถในการศึกษาต่อเท่านั้น การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลไม่อนุมัติให้เจ้าหน้าที่ลาศึกษาต่อ เนื่องจากหน่วยงานยังไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วนและมีผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ ประกอบกับไม่มี ความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ระดับดุษฎีบัณฑิตในงานด้านเวชระเบียน และสาขาวิชาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับงานและ มาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่ดำรงอยู่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ ตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดไว้ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้ข้าราชการที่ประสงค์ลาศึกษาจะมีคุณสมบัติครบถ้วน และมีความสามารถในการศึกษาต่อได้ แต่ก็ถือเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุมัติของส่วนราชการที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ลาศึกษาได้ โดยจะต้องพิจารณาถึงภาระและประโยชน์อันจะเกิดขึ้นแก่ส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการ ประกอบด้วย อันได้แก่ ๑) หลักเกณฑ์เรื่องอัตรากำลังสำหรับการปฏิบัติงานในภาพรวม ซึ่งจะต้องเพียงพอและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ๒) หลักเกณฑ์เรื่องความจำเป็นในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องอาศัยข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาที่ข้าราชการผู้นั้นขอลาไปศึกษา และ ๓) หลักเกณฑ์เรื่องความสอดคล้องของสาขาวิชาและระดับการศึกษากับภาระหน้าที่ที่ข้าราชการผู้นั้นต้องกลับมาปฏิบัติหน้าที่

**“ข้าราชการ” มีคุณสมบัติ ... แต่ส่วนราชการมีคุณพินิจ  
“ไม่อนุญาติ” ให้ลาศึกษาได้**

“รู้สิ่งใดไม่สู้รู้วิชา ... ” เป็นคำกลอนส่วนหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในวรรณคดีเรื่อง “พระอภัยมณี” ซึ่งประพันธ์โดยพระสุนทรโวหาร หรือสุนทรภู่ กวีเอกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยเป็นบทกลอนที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าความสำคัญของการศึกษาและการเรียนรู้ ซึ่งมีนัยว่า การมีวิชาความรู้ถือเป็นสิ่งมีค่าที่จะติดตัวเราไปทุกที่มากกว่ามีทรัพย์สินหรือสิ่งของใด ๆ

บุคคลซึ่งเป็น “ข้าราชการ” ก็เช่นเดียวกัน การแสวงหาความรู้โดยการศึกษาเพิ่มเติมในระดับที่สูงขึ้นหรือในสาขาวิชาต่าง ๆ ก็ถือเป็นสิ่งสำคัญที่นอกจากจะเป็นการพัฒนาตัวข้าราชการผู้นั้นเองแล้ว ยังส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพอีกด้วย ดังเช่นที่รัฐได้ส่งเสริมในเรื่องการศึกษาให้ข้าราชการสามารถลาศึกษาต่อได้ หรือโดยบัญญัติเป็นกฎหมายในมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ปัจจุบัน มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

สำหรับการเพิ่มพูนความรู้ด้วยการศึกษาในสถาบัน การศึกษาในประเทศที่จะต้องใช้เวลาในการปฏิบัติราชการ ในการศึกษานั้น นอกจากข้าราชการผู้ที่ประสงค์จะใช้สิทธิ ลาศึกษาต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การจะพิจารณาให้ข้าราชการผู้ใดลาศึกษาถือเป็นดุลพินิจของ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุมัติของส่วนราชการ โดยต้อง พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในประการอื่น ๆ ประกอบกัน

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้จะทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ ที่ส่วนราชการจะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาว่าหลักเกณฑ์ ในเรื่องใดที่ส่วนราชการจะพิจารณา “ไม่อนุมัติ” ให้ข้าราชการ ลาศึกษา

ข้อเท็จจริงในคดีเกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่เวชสถิติ ระดับ ๕ งานเวชระเบียน ฝ่ายแผนงาน และสารสนเทศ โรงพยาบาล ม. ได้ยื่นความจำนงลาศึกษาต่อ ในระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสังคมศาสตร์การแพทย์และ สาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการ โรงพยาบาล ม.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่อง ดังกล่าว และได้สั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการชุด ดังกล่าวไว้ว่า ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษาต่อ เนื่องจาก หน่วยงานยังไม่มีควมจำเป็นเร่งด่วน และมีผู้ปฏิบัติงาน ไม่เพียงพอ ประกอบกับไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากร

## ที่มีความรู้ด้านสังคมศาสตร์และสาธารณสุขในระดับคุณวุฒิบัณฑิต

ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ และอ.ก.พ. จังหวัด ได้มีมติไม่เห็นชอบการลาศึกษาของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากไม่สอดคล้องกับตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีครองอยู่ และขณะนี้โรงพยาบาล ม. ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะใช้บุคลากรระดับปริญญาเอกปฏิบัติงานด้านเวชระเบียน

แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการศึกษาจะสามารถนำความรู้มาพัฒนางานและพัฒนาตนเองตามกรอบความรับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุญาติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษา

เรื่องนี้มีบทบัญญัติกฎหมายที่สำคัญ คือ ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยการให้ไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๔ กำหนดว่า การให้ข้าราชการไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาถึงอัตรากำลังที่มีอยู่ โดยให้มีผู้ปฏิบัติงานเพียงพอไม่ให้เกิดเสียหายแก่ราชการและไม่ต้องตั้งอัตรากำลังเพิ่ม และข้อ ๖ กำหนดว่า การให้ข้าราชการไปศึกษาเพิ่มเติมในประเทศ ให้พิจารณาตามแนวทางในเรื่องสาขาวิชาและระดับการศึกษา โดยจะต้องสอดคล้องหรือเป็นประโยชน์กับงานหรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ดำรงอยู่ เว้นแต่ข้าราชการต้องการไปศึกษาเพื่อพัฒนาตนเองและผู้บังคับบัญชาเห็นชอบด้วย ประกอบกับกระทรวงสาธารณสุข

ได้วางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการลาศึกษาว่า การอนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดลาศึกษาต้องเป็นการลาไปศึกษาในสาขาวิชา และระดับการศึกษาที่สอดคล้องหรือเป็นประโยชน์กับระบบงาน หรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ดำรงอยู่ตามที่ ก.พ. กำหนด

คดีนี้มีประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ส่วนราชการได้พิจารณาจากความจำเป็นของส่วนราชการในการใช้บุคลากรที่มีความรู้ในระดับปริญญาเอก ความสอดคล้องของสาขาวิชาที่เข้าศึกษากับตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ รวมทั้งจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติราชการ และมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษาเป็นการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการลาศึกษาต่อ่นั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาถึงอัตรากำลังที่มีอยู่ โดยให้มีผู้ปฏิบัติงานเพียงพอไม่ให้เกิดขาดราชการและไม่ต้องตั้งอัตรากำลังเพิ่ม ทั้งต้องพิจารณาสาขาวิชา และระดับการศึกษาซึ่งจะต้องสอดคล้องหรือเป็นประโยชน์กับงาน หรือมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ดำรงอยู่ตามที่ ก.พ. กำหนด มิใช่พิจารณาเพียงว่าข้าราชการผู้ขออนุมัติลาศึกษาต่อเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีความสามารถในการศึกษาต่อเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษาต่อ เนื่องจากหน่วยงานยังไม่มีตำแหน่งว่างและมีผู้ปฏิบัติงาน

ไม่เพียงพอ ประกอบกับไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ในระดับวิชาชีพขั้นต้นในการปฏิบัติงานด้านเวชระเบียน ฝ่ายแผนงานและสารสนเทศที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์และระเบียบที่กฎหมายได้กำหนดไว้

สำหรับการจะนำเอาความรู้ที่ได้จากการศึกษามาพัฒนา และเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะงานของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีลักษณะเกี่ยวกับการควบคุมการลงทะเบียน และจำหน่ายคนไข้ การทำรายงานที่เกี่ยวกับสถิติ และตอบปัญหาชี้แจงเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของหลักสูตรที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าทำการศึกษาที่มุ่งพัฒนานักวิชาการด้านการแพทย์และสาธารณสุขที่มีคุณภาพสูงมากเพื่อการศึกษา วิจัย และนำผลการศึกษาไปกำหนดนโยบาย สาธารณะด้านสาธารณสุขหรือการสอนในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว เห็นได้ว่า สาขาวิชาและระดับการศึกษาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับงานที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติและมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงอยู่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษาจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

การมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีลาศึกษา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒๕/๒๕๕๙)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการที่ประสงค์จะลา  
 ศึกษาว่า แม้จะมีคุณสมบัติครบถ้วนในการที่จะขอลาศึกษาต่อได้  
 แต่ก็เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจอนุมัติของ  
 ส่วนราชการที่จะพิจารณาถึงภาระและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่  
 ส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการผู้นั้นประกอบด้วย ได้แก่  
 หลักเกณฑ์ในเรื่องอัตรากำลังการปฏิบัติงานในภาพรวมที่จะต้อง  
 เพียงพอไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หลักเกณฑ์ใน  
 เรื่องความจำเป็นในการปฏิบัติงานที่จะต้องอาศัยข้าราชการที่มี  
 ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาที่ขอลาไปศึกษา และหลักเกณฑ์  
 ในเรื่องความสอดคล้องของสาขาวิชากับภาระหน้าที่ที่ข้าราชการ  
 ผู้นั้นต้องกลับมาปฏิบัติ และหากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว  
 ข้างต้น ย่อมมีดุลพินิจที่จะพิจารณา “ไม่อนุมัติ” ให้ข้าราชการ  
 ผู้นั้นลาศึกษาโดยใช้เวลาในการปฏิบัติราชการได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๖

**หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน  
และดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖/๒๕๕๕**

### สาระสำคัญ

กรมทางหลวงเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดให้ จึงฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ซึ่งศาลเห็นว่าก่อนการเวนคืน ที่ดินเป็นแปลงเดียวกันรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตลอดทั้งแปลง ทำเลที่ตั้งอยู่ติดถนนซึ่งมีสาธารณูปโภค (ไฟฟ้า) ใช้ แต่เมื่อถูกเวนคืนกลับถูกแบ่งเขตที่ดินเป็นสองส่วนและกำหนดค่าทดแทนแตกต่างกัน อันไม่สอดคล้องกับสภาพเดิมของที่ดินและเสียประโยชน์ที่ดินส่วนที่เหลือ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงกำหนดให้ได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นโดยให้ได้รับในจำนวนที่เท่ากันทั้งสองส่วน และให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่เกินอัตราที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินผู้ถูกเวนคืนมีคำขอ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การกำหนดเงินค่าทดแทนกรณีที่ดินหน่วยงานทางปกครองเวนคืนที่ดินของเอกชน ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ราคาที่ได้ต่ำกว่าค่าไว้เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และต้องพิจารณาถึงสภาพและที่ตั้งของที่ดินที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันประกอบด้วย

๒. อัตราดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนั้น ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่ผู้ถูกเวนคืนมีคำขอ และหากผู้ถูกเวนคืนไม่ได้มีคำขอเกี่ยวกับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ศาลจะวินิจฉัยไม่ให้ดอกเบี้ยในจำนวนเงินดังกล่าว

## หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืน และดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองถึงสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลกรณีที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยบัญญัติถึงการกำหนดค่าทดแทนที่จะต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติ การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืน และประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืนได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๒๑ กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนโดยให้คำนึงถึง (๑) ราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด (๒) ราคาที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ (๓) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (๔) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ และ (๕) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม กรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพียงส่วนหนึ่งและส่วนที่เหลือราคาลดลง ต้องกำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย และมาตรา ๒๖ วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือศาลวินิจฉัยชี้ให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับ

ดอกเบ็ญในอัตราสูงสุดของดอกเบ็ญเงินฝากประเภทฝากประจำ  
ของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องม  
ีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนนั้น

นอกจากบทบัญญัติข้างต้นแล้ว คณะกรรมการพิจารณา  
อุทธรณ์เงินค่าทดแทนยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อใช้  
เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนว่า (๑) ที่ดิน  
ที่มีสภาพและที่ตั้งเหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน เห็นควรกำหนด  
ค่าทดแทนให้เท่ากันหรือใกล้เคียงกันหรือลดหลั่นตามความ  
เหมาะสม (๒) ที่ดินแปลงเดียวกันได้รับค่าทดแทนหลายราคา  
ต่างกันมาก เห็นควรกำหนดค่าทดแทนให้ลดหลั่นเป็นขั้นบันได  
(๓) ที่ดินที่เสียประโยชน์จากการเวนคืน เห็นควรเพิ่มค่าทดแทน  
ตามความเหมาะสมของแต่ละราย (๔) ที่ดินที่ได้รับประโยชน์  
หรือไม่เสียประโยชน์จากการเวนคืนและได้รับค่าทดแทนเบื้องต้น  
เหมาะสมแล้ว เห็นควรยื่นราคา (๕) ที่ดินนอกเหนือจากข้อ (๑) - (๔)  
เห็นควรพิจารณาเป็นราย ๆ ไป

คดีปกครองที่นำเสนอฉบับนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการ  
กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทน ซึ่งผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจในจำนวน  
เงินค่าทดแทน จึงขอให้ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น พร้อมทั้ง  
ขอดอกเบ็ญในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ศาลปกครองจะมีแนวทาง  
ในการวินิจฉัยทั้งสองประเด็นดังกล่าวอย่างไร

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖/๒๕๕๕**  
นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงาน

ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนและดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นให้กับผู้ถูกเวนคืนแล้ว ยังเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเนื้อที่ ๖ ไร่ ๑ งาน ๙๐ ตารางวา ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน โดยตัดผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีเนื้อที่ ๓ ไร่ ๑ งาน ๔๐ ตารางวา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมทางหลวง) โดยคณะกรรมการกำหนดราคาค่าทดแทนเบื้องต้นได้จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินให้สองราคา คือ ส่วนที่หนึ่งเนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา จ่ายไร่ละ ๘๐,๐๐๐ บาท และส่วนที่สองเนื้อที่ ๒ ไร่ ๖๘ ตารางวา จ่ายไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เพิ่มเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งให้เป็นไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท และส่วนที่สองเป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังมีราคาต่ำเกินไป เนื่องจากเป็นที่ดินติดถนน มีระบบสาธารณูปโภค ค่าทดแทนที่ได้รับต่างกับราคาซื้อขายในท้องตลาด และมีการซื้อขายกันเป็นแปลง ไม่ใช่เป็นโฉนด จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งเพิ่มเป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท

และส่วนที่สองเป็นไร่ละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่นำเงินฝากธนาคารออมสิน

ประเด็นเรื่องการทำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะได้มีมติให้เงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สองเพิ่มขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่กำหนดขึ้น (ข้อ ๓) แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณารูปแผนที่ จำนวนเนื้อที่ และสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งก่อนและหลังการเวนคืนแล้วเห็นว่า ก่อนการเวนคืนที่ดินเป็นแปลงเดียวกันเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า มีสภาพการใช้ประโยชน์เป็นที่นาที่สวนปนที่อยู่อาศัย โดยผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์ที่ดินตลอดทั้งแปลง ส่วนทำเลที่ตั้งอยู่ติดถนนซึ่งลาดยาง มีสาธารณูปโภค (ไฟฟ้า) ใช้แต่เมื่อถูกเวนคืนกลับถูกแบ่งเขตที่ดินไปอยู่ในโซนย่อยที่ ๑.๑๖ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๗๒ ตารางวา และโซนย่อยที่ ๑.๑๗ เนื้อที่ ๒ ไร่ ๖๘ ตารางวา โดยกำหนดราคาค่าทดแทนที่ดินในโซนย่อยทั้งสองแตกต่างกัน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพเดิมของที่ดินและความเสียหายจากการเสียประโยชน์ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น เมื่อที่ดินก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินแปลงเดียวกันจึงให้กำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินส่วนที่หนึ่งในอัตราที่เท่ากับที่ดินส่วนที่สองจากไร่ละ ๙๖,๐๐๐ บาท เป็นไร่ละ ๑๒๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มในส่วนที่หนึ่งเป็นเงิน ๒๘,๓๒๐ บาท

สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์ในการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่น่าเงินฝากธนาคารออมสิน ซึ่งปรากฏตามคำขอท้ายคำฟ้องนั้น

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้บทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะกำหนดเรื่องการได้รับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นไว้ว่า ให้ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีแสดงความประสงค์ตามที่ระบุไว้ในคำขอว่าขอดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันที่น่าเงินฝากธนาคารออมสิน จึงแปลเจตนาได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าว แต่ต้องไม่เกิน

อัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องการจ่ายดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน ในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่เกินอัตราที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเวนคืนที่ดินจึงได้รับเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มขึ้นตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและได้รับดอกเบี้ยในเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ไม่เกินคำขอของผู้ฟ้องคดี และจากคดีนี้ทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินกรณีที่ถูกหน่วยงานทางปกครองเวนคืนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการสาธารณูปโภคหรือเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมในกรณีอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาให้แก่ผู้อุทธรณ์จำนวนเงินแต่ละราย โดยเฉพาะกรณีที่สภาพที่ดินมีลักษณะเช่นเดียวกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดีนี้และกรณี

ที่มีการขอดอกเบี้ย ซึ่งมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ว่า การกำหนดอัตราดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นนั้น ให้ผู้มีสิทธิ (ผู้ถูกเวนคืน) ได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่ผู้มีสิทธิได้รับ (ผู้ถูกเวนคืน) มีคำขอมาดังนั้น หากผู้มีสิทธิ (ผู้ถูกเวนคืน) ไม่ได้มีคำขอเกี่ยวกับดอกเบี้ยในจำนวนเงินค่าทดแทนที่เพิ่มขึ้นมาในคำฟ้อง ศาลก็จะวินิจฉัยไม่ให้ดอกเบี้ย (แนวคำวินิจฉัยตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๑/๒๕๕๘) อันเป็นไปตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความทั่วไปที่ว่า “ห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง” นั่นเอง

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๗

สั่งให้ช่วยราชการต่าง อบต. ... ทำได้  
ถ้ามีเหตุ “จำเป็น” !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๙/๒๕๕๘

### สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไปช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมีกำหนด ๖ เดือน เนื่องจากมีความขัดแย้งและไม่สนองการปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ต่อมา ปลัด อบต. มีหนังสือขอกลับไปปฏิบัติหน้าที่ที่ อบต. เดิม แต่ไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากความขัดแย้งยังมีอยู่ ถือว่ามีเหตุจำเป็นและมีความสำคัญยิ่งเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยรวม และการที่ ปลัด อบต. ทำหนังสือยินยอมสมัครใจไปช่วยปฏิบัติราชการตามคำขอของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด อีกทั้งเป็นการสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราวไม่เกิน ๖ เดือน คำสั่งของ อบต. จึงเป็นไปตามเงื่อนไขของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งดังกล่าวยังมีผลบังคับอยู่ ประกอบกับยังมีข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนว่าปลัด อบต. ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลาง การให้ ปลัด อบต. อยู่ช่วยปฏิบัติราชการต่อไปจนครบ ๖ เดือน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลเหมาะสมเพียงพอและชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไปช่วยปฏิบัติราชการต่างท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ถือเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา โดยต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ของพนักงานส่วนท้องถิ่นประกอบกับประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นสำคัญ การปฏิบัติงานที่ไม่สนองนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น การเกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงาน รวมถึงการเกิดปัญหาข้อร้องเรียนในพื้นที่จากการวางตัวหรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ถือเป็นเหตุจำเป็นที่จะนำมาประกอบการพิจารณาร่วมกับเงื่อนไขประการอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ เช่น ความสมัครใจ ความรู้ความสามารถในงานที่ไปช่วยปฏิบัติราชการ และระยะเวลาช่วยปฏิบัติราชการ เป็นต้น หากการใช้ดุลพินิจเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ และมีเหตุผล มีความจำเป็น และเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ อันจะเกิดประโยชน์แก่ทางราชการแล้ว ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

**สั่งให้ช่วยราชการต่าง อบต. ... ทำได้  
ถ้ามีเหตุ “จำเป็น” !**

ในการสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการของพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาซึ่งหมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดในส่วนราชการหนึ่งไปช่วยปฏิบัติราชการในอีกส่วนราชการหนึ่งภายในท้องถิ่นเดียวกันได้ แต่การสั่งให้ช่วยปฏิบัติราชการในท้องถิ่นอื่น หรือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นนั้น โดยหลักแล้วผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจที่จะสั่งได้ แต่หากมีความ “จำเป็น” อย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยรวมก็อาจดำเนินการได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

กรณีอย่างไรถือเป็นเหตุ “จำเป็น” ที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ แม้เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมุกดาหาร แต่ก็ถือเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองในท้องถิ่นอื่น ๆ จะใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำความเข้าใจถึงเหตุจำเป็นของการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งให้

พนักงานส่วนตำบลไปช่วยปฏิบัติราชการที่หน่วยงานราชการอื่น (นอกจาก อบต. ต้นสักกัต) ซึ่งข้อ ๒๕๖ ของประกาศคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดมุกดาหาร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ กำหนดว่า ห้ามส่งพนักงานส่วนตำบล ไปช่วยปฏิบัติราชการในหน่วยงานราชการอื่น เว้นแต่มีความ จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยรวม ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกองคการบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการได้ แต่ต้องภายใต้เงื่อนไขดังนี้ (๑) องค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานที่จะขอยืมตัวทำความ ตกกลงกันเป็นหนังสือ (๒) ผู้ที่จะถูกสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการต้อง สมัคใจโดยมีหนังสือยินยอม (๓) ผู้นั้นต้องมีความรู้ความสามารถ ในงานที่ไปช่วยปฏิบัติราชการ (๔) ให้ส่งได้ชั่วคราวครั้งละไม่เกิน ๖ เดือน และกรณีเกี่ยวเนื่องกันให้ส่งได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง และเมื่อ ครบกำหนดแล้ว ให้ส่งตัวผู้นั้นคืนต้นสังกัดโดยเร็ว

คดีนี้เกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การ บริหารส่วนตำบล ซ. ได้มีความขัดแย้งและไม่สนองการปฏิบัติงาน ตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น นาย ม. นายกองคการบริหาร ส่วนตำบลจึงมีหนังสือหารือกรณีดังกล่าวไปยังท้องถิ่นจังหวัด มุกดาหาร จนท้ายที่สุดท้องถิ่นจังหวัด (ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงาน

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร) ได้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมุกดาหาร) โดยมีหนังสือขอยืมตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือยินยอม จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบล ช.) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการยังหน่วยงานดังกล่าว มีกำหนด ๖ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔

ภายหลังจากนาย ม. พ้นจากตำแหน่งแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนควรจะได้กลับไปปฏิบัติหน้าที่ยังต้นสังกัดเดิม จึงได้มีหนังสือขอกลับไปปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล ช. ตั้งแต่วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ และได้ปฏิบัติงานนับแต่วันดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการต่อไปจนครบกำหนด ๖ เดือน (วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕) เนื่องจากมีเรื่องร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติงานที่ต้นสังกัดโดยไม่มีหนังสือส่งตัว และวางตัวไม่เป็นกลางในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ช. แทนตำแหน่งที่ว่างลง

คดีนี้ผู้รับมอบอำนาจจากท้องถิ่นจังหวัดให้ถ้อยคำว่าการในการพิจารณาปัญหาความขัดแย้งนั้น หากให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานเลขาธิการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีผล

เสมือนเป็นการลงโทษผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงใช้วิธีให้ท้องถิ่น  
จังหวัดขอตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการแทน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การส่งให้ตนไปช่วยปฏิบัติราชการที่  
หน่วยงานอื่นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการมีมติ  
ให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการต่อไปอีกไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษา  
หรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่  
๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕

คดีมีประเด็นที่น่าสนใจประเด็นแรก คือ การส่งให้ผู้ฟ้องคดี  
ไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายกองค้ำการบริหาร  
ส่วนตำบลโชคชัยเป็นผู้ใช้อำนาจในการสั่งให้พนักงานส่วนตำบล  
ไปช่วยปฏิบัติราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้วิธีให้  
ท้องถิ่นจังหวัดขอตัวผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการ ซึ่งหากปล่อย  
ให้มีความขัดแย้งในหน่วยงานย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคในการ  
ปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นและ  
ความสำคัญยิ่งเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยรวม เมื่อท้องถิ่น  
จังหวัดได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอขมตัวผู้ฟ้องคดีไป  
ช่วยปฏิบัติราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี  
ไปช่วยปฏิบัติราชการ จึงถือได้ว่าได้ทำความตกลงกันเป็นหนังสือ  
โดยผู้ฟ้องคดีก็ได้ทำหนังสือยินยอมสมัครใจไปช่วยปฏิบัติราชการ  
แล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

ย่อมเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในงานตามภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร รวมถึงการให้ช่วยทำหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเป็นการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราวไม่เกิน ๖ เดือน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขข้อ ๒๕๖ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมุกดาหารฯ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องช่วยปฏิบัติราชการครบตามกำหนดเวลาหรือไม่นั้น ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งได้ระบุให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด มีกำหนด ๖ เดือน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ดังนั้น ระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องอยู่ช่วยปฏิบัติราชการจนครบกำหนดเวลา หรือเว้นแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งอำนาจในการออกคำสั่งหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้พนักงานท้องถิ่นไปช่วยปฏิบัติราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายใต้เงื่อนไขตามข้อ ๒๕๖ ของประกาศดังกล่าว หากเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ นอกจากนี้ เมื่อคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการยังมีผลใช้บังคับอยู่ ประกอบกับยังมีข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดี

ถูกร้องเรียนว่าปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอยู่ช่วยปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวต่อไปจนครบ ๖ เดือน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการต่อไปจนครบกำหนด ๖ เดือน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเหตุถูกร้องเรียนหากให้กลับไปปฏิบัติราชการยังต้นสังกัด อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่จัดการเลือกตั้ง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ศ. รักษาการในตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ช. ไว้แล้ว นอกจากนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมุกดาหารได้แต่งตั้งให้นาย ศ. เป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบล ช. แล้ว ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีช่วยปฏิบัติราชการที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมุกดาหาร จนถึงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลเหมาะสม เพียงพอ และเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๗/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรณีเหตุ “จำเป็น” ในการสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไปช่วยปฏิบัติราชการต่างท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอื่น โดยถือเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการสั่งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นช่วยปฏิบัติราชการ

ณ หน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่ง โดยพิจารณาจากพฤติการณ์ของ พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้นั้น ประกอบกับประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นเกณฑ์ ซึ่งการเกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงาน และการเกิดปัญหาข้อร้องเรียนในพื้นที่จากการวางตัวไม่เหมาะสม ดังเช่นที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีนี้ ถือเป็นเหตุ “จำเป็น” ที่นำมาประกอบการพิจารณาร่วมกับความรู้ความสามารถ ของผู้ที่ถูกสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ ตลอดจนภารกิจที่ได้รับ มอบหมายว่า การสั่งให้ช่วยปฏิบัติราชการนั้นจะเป็นไปเพื่อ ประโยชน์ของทางราชการหรือไม่ ซึ่งหากการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นไปตามกรอบหรือภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และ การใช้ดุลพินิจมีเหตุผลความจำเป็นและเหมาะสมกับความรู้ ความสามารถในอันที่จะทำให้ประโยชน์ของราชการบรรลุผล สมบูรณ์แล้ว ย่อมถือเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย และพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ที่ถูกสั่งให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ ก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๘

คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย ...

เพราะ (ไม่) ตรวจสอบปีเกิดให้ถูกต้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓๔/๒๕๕๘

### สาระสำคัญ

กรณีแพทย์ประจำตำบลได้รับแจ้งจากนายอำเภอว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ จึงโต้แย้งว่าตนเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ มิใช่ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ตามที่ปรากฏในทะเบียนประวัติกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน (สน. ๑๑) นายอำเภอจึงมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารทางทะเบียนอื่น ๆ ได้แก่ สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนนักเรียน และใบสุทธิจบการศึกษา การออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่ตรวจสอบดังกล่าวจึงถือว่ามีได้มีการพิจารณาตามคำโต้แย้ง และแม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดตามสำเนาเอกสารข้างต้นจะไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ก็มีเพียงทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ เท่านั้นที่ระบุวันเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่สำเนาเอกสารทางทะเบียนระบุปีเกิดตรงกันว่าเป็นปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และไม่ปรากฏว่ามีการขอแก้ไขปีเกิดในภายหลัง ประกอบกับทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ มีร่องรอยการแก้ไขและมีข้อพิรุธน่าสงสัย จึงรับฟังได้ว่าแพทย์ประจำตำบลเกิดในปี พ.ศ. ๒๔๙๕

การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุยังไม่ครบ ๖๐ ปี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นกรกระทำละเมิดที่จังหวัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

### **หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

การใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจจะต้องตรวจสอบพยานหลักฐานและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน ซึ่งมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมแต่ละเรื่องโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการค้นหา รวบรวม และตรวจสอบเอกสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแท้จริงและเพียงพอสำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และเพื่อชี้ว่าพยานหลักฐานใดมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยละเอียดรอบคอบและรอบด้านแล้ว ย่อมส่งผลให้คำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย ...  
เพราะ (ไม่) ตรวจสอบปีเกิดให้ถูกต้อง**

ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น สิ่งที่สำคัญและมีความสำคัญประการหนึ่งเพื่อให้การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งหากเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกกรรมให้คู่กรณีได้อย่างแท้จริง

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ กรณีข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการไม่สอดคล้องตรงกัน

คดีนี้เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีขณะที่ดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ว่า

ผู้ฟ้องคดีจะครบวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไปตรวจสอบทะเบียนประวัติและพบว่ามีการแก้ไขปีเกิดของตนจาก พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็น พ.ศ. ๒๔๙๒ จึงโต้แย้งและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับฟัง และรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (จังหวัด) เพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรายงานดังกล่าว และตรวจสอบทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงยื่นอุทธรณ์ และหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดิม หากไม่อาจแต่งตั้งได้ ให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ปัญหา คือ การพิจารณาก่อนที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริงโดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานใด ? เพราะเป็นเอกสารหลักฐานที่ทางราชการออกให้ แต่ระบุข้อมูลไม่ถูกต้องตรงกัน โดยข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏตามเอกสารสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนา

**บัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนนักเรียน ระบุว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยไม่ระบุวันที่และเดือนเกิด แต่ใบสุทธิการจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ระบุว่าเกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๙๕ ส่วนทะเบียนประวัติกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน (สน. ๑๑) ซึ่งมีร่องรอยการแก้ไข ระบุว่าเกิดวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๙๒**

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารหลักฐานมาขอแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉยและกรณีที่ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าเอกสารหลักฐานใดแสดงวันเดือน ปีเกิดที่แท้จริง การนับอายุของบุคคลเพื่อทราบว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น จึงต้องพิจารณาจากทะเบียนประวัติกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน (สน. ๑๑) เป็นสำคัญ

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพิจารณาจากเอกสารทะเบียนประวัติการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ แต่เหตุที่ทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ ระบุว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๒ เนื่องจากมีการแก้ปี พ.ศ. เกิด จึงเป็นการโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ ๖๐ ปีในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เพื่อพิจารณาสั่ง

ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง  
เพียงแต่พิจารณาเอกสารทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑  
โดยไม่ตรวจสอบเอกสารทางทะเบียนอื่น ๆ ประกอบการ  
พิจารณา จึงถือว่ามีได้พิจารณาตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี  
ก่อนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมาย

แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตาม  
เอกสารต่าง ๆ จะไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ก็มีเพียงทะเบียนประวัติ  
ตามแบบ สน. ๑๑ เท่านั้นที่ระบุว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๒ และเมื่อ  
การบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ ต้องอาศัย  
ฐานข้อมูลจากหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัว  
ประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น ข้อมูล  
ตามเอกสารต่าง ๆ จึงต้องถูกต้องตรงกัน เมื่อพยานหลักฐาน  
ตามสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และ  
หลักฐานการศึกษาระบุข้อมูลปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตรงกันว่าเกิดปี  
พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยไม่ปรากฏหลักฐานอื่นใดว่าผู้ฟ้องคดีขอแก้ไข  
ปีเกิดในภายหลัง จึงเชื่อได้ว่าการบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติ  
อาจมีข้อผิดพลาดหรือมีการแก้ไขข้อมูลภายหลัง ประกอบกับ  
ทะเบียนประวัติมีร่องรอยการแก้ไข จึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ไม่อาจ  
รับฟังข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้ เมื่อหลักฐานตามสำเนา  
ทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และหลักฐานการ  
ศึกษาเป็นเอกสารราชการที่ออกให้เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน

## ไม่ปรากฏข้อพิรุธสงสัยในความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดในปี พ.ศ. ๒๔๙๕

ส่วนวันที่และเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนไม่ได้รับระบุวันที่และเดือนเกิดไว้ และใบสุทธิของโรงเรียนระบุว่าเกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๙๕ ก็เป็นเพียงหลักฐานที่รับรองว่าผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ ๔ เท่านั้น มิใช่หลักฐานที่รับรองวัน เดือน ปีเกิดโดยตรง จึงไม่อาจพึงยุติว่าผู้ฟ้องคดีเกิดในวันดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่รู้ปีเกิด แต่พันวิสัยที่จะหยั่งรู้เดือนและวันเกิด การนับอายุบุคคลจึงให้เริ่มนับตั้งแต่ต้นปีปฏิทิน ซึ่งเป็นปีที่บุคคลนั้นเกิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๕ และครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๕

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุยังไม่ครบ ๖๐ ปี ซึ่งยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นค่าเสียหายสิทธิในการรับเงินเดือนหรือเงินตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นจากทางราชการ ซึ่งเป็นความเสียหายโดยตรงจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓๔/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ก่อนที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบพยานหลักฐานและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน ซึ่งตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่องโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ดังนั้น ในเบื้องต้นถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องค้นหา รวบรวม และตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อย่างรอบคอบและรอบด้าน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแท้จริงและเพียงพอสำหรับการพิจารณาในเรื่องทางปกครอง และเพื่อชี้หน้าหนักหรือพิสูจน์ให้ทราบว่าพยานหลักฐานใดมีน้ำหนักควรแก่การรับฟังหรือเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด และหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเช่นนั้นอย่างรอบด้านแล้ว ย่อมส่งผลทำให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นไปอย่างถูกต้อง ...

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๙

“ตัวแทนเซิด” ...

**เซิดเงินค่าบริการไปทำงานต่างประเทศ !**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๘/๒๕๕๘**

**สาระสำคัญ**

อธิบดีกรมการจัดหางานมีคำสั่งหักหลักประกันของบริษัท ผู้รับอนุญาตจัดหางาน กรณีที่รับเงินจากคนหางานแล้วไม่สามารถส่งคนหางานไปทำงานตามที่ตกลงกันและไม่ยอมคืนเงิน โดยบริษัท อ้างว่าผู้รับสมัครงานมิได้เป็นลูกจ้างของบริษัท แต่การที่บริษัท มีพฤติการณ์ยินยอมให้บุคคลดังกล่าวหนึ่งทำงานที่บริษัทและไม่มี การกระทำใดที่มีลักษณะหรือการแสดงออกในทางปฏิเสธถึงความสัมพันธ์ระหว่างกัน และบริษัทรู้ถึงพฤติการณ์ข้างต้นแล้ว ยังคงยอมให้บุคคลนั้นเซิดตัวเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตน อันเป็นลักษณะของตัวการและตัวแทนเซิดที่บริษัทต้องรับผิดชอบ คนหางานซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้สุจริตตามมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่อธิบดีกรมการจัดหางานมีคำสั่งหักหลักประกันของบริษัทเพื่อคืนเงินให้กับคนหางาน จึงเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศมีหน้าที่คืนเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดที่เรียกเก็บจากคนหางานในกรณีที่ไม่สามารถจัดให้เดินทางภายในกำหนดเวลา หรือคนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดในสัญญา หรือได้ค่าจ้างต่ำกว่า หรือได้ตำแหน่งงานหรือสิทธิประโยชน์ไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หากผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่คืนเงินดังกล่าว นายทะเบียนจัดหางานกลางมีอำนาจหักหลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานวางไว้ตามกฎหมายเพื่อคืนให้แก่คนหางานได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

๒. การเป็นตัวแทนตามมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตัวแทนเชิดนั้น คือ พฤติการณ์ที่ตัวการไม่ได้แสดงออกถึงความพึงพอใจหรือยินดีในการกระทำของตัวแทน แต่ตัวการได้กระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเชิดบุคคลอีกคนหนึ่งให้แสดงออกเป็นตัวแทนของตน หรือเมื่อตัวการรู้แล้วแต่ก็ยอมให้บุคคลนั้นเชิดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตน ซึ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้นอันเนื่องจากการแสดงออกดังกล่าว ตัวการก็ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้สุจริตเพื่อการใด ๆ อันบุคคลนั้นได้กระทำไป หรือเรียกได้ว่าตัวการถูกกฎหมายปิดปากให้ต้องยอมรับการกระทำของตัวแทนเชิดโดยไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

**“ตัวแทนเขต” ...  
เขตเงินค่าบริการไปทำงานต่างประเทศ !**

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งหมดที่เรียกเก็บจากคนหางานให้แก่คนหางานในกรณีไม่สามารถจัดให้เดินทางภายในกำหนดเวลาหรือคนหางานไม่ได้งานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าหรือได้ตำแหน่งงานหรือสิทธิประโยชน์อื่นไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาและคนหางานไม่ประสงค์ที่จะทำงาน ถ้าผู้รับอนุญาตจัดหางานไม่คืนเงินดังกล่าว นายทะเบียนจัดหางานกลางมีอำนาจหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายนั้นจากหลักประกันที่ผู้รับอนุญาตจัดหางานวางไว้ตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อคืนให้แก่คนหางาน

ในทางปฏิบัติ ผู้ประสงค์จะไปทำงานในต่างประเทศจะติดต่อดตกลงกับบุคคลที่อ้างตนเองว่าเป็นตัวแทนหรือนายหน้าของบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน โดยจ่ายค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ กับตัวแทนหรือนายหน้าดังกล่าว ซึ่งจากการปฏิบัติดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาอยู่หลายครั้งว่า มีการหลอกลวงคนหางานและมีการร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งนำไปสู่การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการหักหลักประกันที่บริษัท

ผู้รับอนุญาตจัดหางานได้วางไว้ตามพระราชบัญญัติจัดหางาน และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ดังเช่นคดีปกครองในฉบับนี้ เป็นเรื่องที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมการจัดหางาน) มีคำสั่งหักเงินประกันของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางาน ด้วยเหตุที่รับเงินจากคนหางานแล้ว ไม่สามารถส่งคนหางานไปทำงานยังต่างประเทศ ตามที่ตกลงกันได้และไม่ยอมคืนเงิน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้รับเงินจากคนหางานไม่ใช่นายหน้าหรือตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานและไม่ได้รับเงินค่าบริการหรือค่าใช้จ่าย และไม่มีหลักฐานทางการเงินที่ออกให้แก่คนหางาน อีกทั้งผู้รับเงินจากคนหางานไม่ใช่ลูกจ้างของตน

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รองปลัดกระทรวงแรงงาน หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินประกันที่หักไปแก่ผู้ฟ้องคดี

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทผู้รับอนุญาตจัดหางานไปทำงานต่างประเทศ มีนาย ย. เป็นกรรมการผู้จัดการ มีธนาคารเป็นผู้ค้ำประกันผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติตามมาตรา ๓๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ต่อมา นาย ท. กับพวกรวม ๔๖ คน ได้สมัครงานโดยจ่ายเงินค่าบริการและค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้กับนาย อ. และนางสาว ถ. โดยเชื่อว่าบุคคลทั้งสองเป็นเจ้าของหน้าที่ของบริษัทผู้ฟ้องคดี แต่ นาย ท. กับพวกไม่สามารถไปทำงานได้ จึงร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของกรมการจัดหางาน

ในการสอบสวน นาย ย. ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ว่า การดำเนินงานของผู้ฟ้องคดีนั้นจะมีนาย อ. นางสาว ถ. นำตำแหน่งคนงานที่ประเทศแคนาดาามาเสนอในลักษณะขอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดส่งคนหางานโดยทั้งสองเป็นผู้หาคนหางานมาสมัครงานแล้วตกลงให้ผลตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดีรายละ ๑๐,๐๐๐ ถึง ๑๒,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือมอบอำนาจให้นางสาว ถ. เป็นผู้จัดหาตำแหน่งงานในประเทศแคนาดา และบางครั้งนาย อ. กับนางสาว ถ. จะนั่งทำงานที่บริษัทของผู้ฟ้องคดี

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ นาย อ. และนางสาว ถ. เป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

มาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า บุคคลผู้ใดเซ็ดบุคคลอีกคนหนึ่งออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี รู้แล้วยอมให้บุคคลอีกคนหนึ่งเซ็ดตัวเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตนก็ดี บุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอก ผู้สุจริตเสมือนว่าบุคคลอีกคนหนึ่งนั้นเป็นตัวแทนของตน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยกรณีพฤติการณ์และความสัมพันธ์ของผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. และนางสาว ถ.

รวมทั้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมการ  
 จัดหางานตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดหางาน  
 และคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ว่า การที่ผู้ฟ้องคดี  
 ให้นาย อ. และนางสาว ถ. หนึ่งทำงานที่บริษัทผู้ฟ้องคดี ย่อมทำให้นาย  
 ท. กับพวกเข้าใจว่านาย อ. และนางสาว ถ. กับพวก เป็น  
 ตัวแทนของผู้ฟ้องคดีในการจัดหาคนหางานเพื่อส่งไปทำงาน  
 ในต่างประเทศ จึงได้มีการจ่ายเงินเป็นค่าบริการและค่าใช้จ่าย  
 อื่น ๆ ให้นาย อ. และนางสาว ถ. แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าบุคคลทั้งสอง  
 มิได้เป็นลูกจ้างของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเพียงแต่มอบอำนาจ  
 ให้เฉพาะในการติดต่อสอบถามนายจ้างในประเทศแคนาดาว่า  
 มีอัตราการว่าจ้างหรือไม่เท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจในการรับสมัคร  
 คนงานในนามผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ยินยอม  
 ให้นาย อ. และนางสาว ถ. หนึ่งทำงานที่บริษัทผู้ฟ้องคดีได้และ  
 ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีอาการกระทำใดที่มีลักษณะหรือการแสดงออก  
 ในทางปฏิเสธถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. และ  
 นางสาว ถ. กับพวก จึงไม่อาจถือได้ว่านาย ท. กับพวกรู้ว่านาย อ.  
 และนางสาว ถ. กับพวกเป็นเพียงนายหน้าจัดหางาน ไม่ได้เป็น  
 ตัวแทนของผู้ฟ้องคดี

แม้หากว่าบุคคลดังกล่าวจะมีได้เป็นลูกจ้างหรือตัวแทน  
 ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้าง แต่การกระทำของผู้ฟ้องคดีก็มี  
 ลักษณะของตัวการและตัวแทนเซ็ด กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้รู้แล้ว

ยังคงยอมให้ นาย อ. และนางสาว ถ. กับพวกเชิดตัวเองออก  
แสดงเป็นตัวแทนของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบ นาย ท. กับพวกซึ่งเป็นบุคคล  
ภายนอกผู้สุจริตตามบทบัญญัติมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ โดยการจ่ายคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ  
ที่ได้เรียกเก็บจากคนงานทั้ง ๔๖ คน ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง  
แห่งพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งหักหลักประกัน  
ของผู้ฟ้องคดีจากธนาคารตามจำนวนเงินที่ผู้สมัครงานได้จ่ายไป  
เพื่อคืนให้กับ นาย ท. กับพวก จึงเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่  
ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน  
พ.ศ. ๒๕๒๘ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย  
อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ. ๓๗๘/๒๕๕๘)

ตามมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
การเป็นตัวแทนเชิดนั้น ตัวการไม่ได้แสดงออกถึงความพึงพอใจ  
หรือความยินดีในการกระทำของตัวแทน แต่ตัวการได้เชิดบุคคล  
อีกคนหนึ่งให้แสดงออกเป็นตัวแทนของตน หรือรู้แล้วแต่ก็ยอม  
ให้บุคคลอีกคนหนึ่งเชิดตัวเขาเองออกแสดงเป็นตัวแทนของตน  
ทำให้บุคคลภายนอกที่สุจริตเข้าใจผิดหรือหลงเชื่อว่าเป็นตัวแทน  
ดังนั้น ตัวการจึงถูกกฎหมายปิดปากให้ต้องยอมรับการกระทำ  
ของตัวแทนเชิดโดยไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๐

ไม่มีส่วนได้เสียในสัญญา ... ในระหว่างมีข้อผูกพันรับผิดชอบ  
ในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๔/๒๕๕๙

## สาระสำคัญ

สมาชิกสภาเทศบาลในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดได้ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างกับเทศบาลในช่วงก่อนลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีการส่งมอบงานตามสัญญาแล้วและอยู่ระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่อง และได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการหลังจากได้รับเลือกตั้ง ทั้งไม่ปรากฏว่านับตั้งแต่ได้รับเลือกตั้งจนถึงวันที่ลาออก ห้างหุ้นส่วนจำกัดได้มีการทำสัญญาใด ๆ กับเทศบาลและไม่มีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นในงานจ้างที่ส่งมอบไปแล้ว ความผูกพันของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการกับเทศบาลคงมีเพียงสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้าง หากมีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้น เทศบาลย่อมใช้สิทธิเรียกร้องให้รับผิดชอบได้ ประกอบกับสมาชิกสภาเทศบาลมิใช่ฝ่ายบริหาร ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะสั่งการอนุมัติ หรืออนุญาตเกี่ยวกับราชการของเทศบาล และไม่ปรากฏว่าระหว่างดำรงตำแหน่งได้มีพฤติการณ์แสวงหาประโยชน์ส่วนตนแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ซึ่งจะ

มีผลทำให้สมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) ประกอบมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีผลประโยชน์กับการดำเนินงานของเทศบาลในทุกกรณี หรือกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตนในขณะที่ดำรงตำแหน่ง โดยอาศัยโอกาสที่ตนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์กับบทบาทหน้าที่ของตนที่จะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของเทศบาล และประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการพิจารณาถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามบทบัญญัตินี้ จะต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ และพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบด้วยว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องหรือไม่ ซึ่งการดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือสมาชิกสภาเทศบาลในขณะที่สัญญาจ้างมีการส่งมอบงานแล้ว แต่อยู่ระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่อง หากไม่ปรากฏว่ามีการอาศัยโอกาสที่ตนดำรงตำแหน่งกระทำการใด ๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยทุจริตแล้ว กรณีก็ไม่ถือว่าผู้บริหารหรือสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันจะทำให้สมาชิกภาพต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

## ไม่มีส่วนได้เสียในสัญญา ... ในระหว่างมีข้อผูกพันรับผิดชอบ ในความชำรุดบกพร่องของงานจ้าง

มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ และมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่าสมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ ทวิ

ในกรณีที่ว่าหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดเป็นคู่สัญญาจ้างกับเทศบาล ต่อมา ได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ในขณะที่สัญญาอยู่ระหว่างต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานตามสัญญาจ้าง ในกรณีเช่นนี้จะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา และจะส่งผลให้ความเป็นสมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงหรือไม่ ?

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ว. แต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ว. ผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ห.

และได้ทำสัญญาจ้างกับเทศบาลตำบล ว. ในการจ้างเหมาก่อสร้างโครงการลงทุนจัดถนน และได้ส่งมอบงานตามสัญญาแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่อยู่ระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่อง

หลังจากเข้าทำหน้าที่ผู้ฟ้องคดียังคงเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. และต่อมาได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการและจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงหุ้นส่วนของห้างฯ

ต่อมา มีการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาทั้งที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล

ภายหลังจากมีการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ว. ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในขณะที่สัญญาจ้างระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. ที่ตนเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการกับเทศบาลตำบล ว. อยู่ระหว่างความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่อง

ตามสัญญา ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันจะส่งผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสิ้นสุดลงหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามเจตนารมณ์ของ มาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีเจตนารมณ์เพื่อมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีผลประโยชน์กับการดำเนินงานของเทศบาลในทุกกรณี เพื่อมิให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งโดยบทบาทหน้าที่จะต้องเป็นผู้ที่ต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของเทศบาล และประโยชน์โดยรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตนในขณะที่ดำรงตำแหน่งโดยอาศัยฐานะที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือโดยอาศัยฐานะที่ตนเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์กับบทบาทหน้าที่ของตน และจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของเทศบาลและประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น

แม้ผู้ฟ้องคดีจะลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ภายหลังจากได้รับเลือกตั้งก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ตั้งแต่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ห้างฯ ได้มีการรับจ้างงานหรือเข้าทำสัญญาใด ๆ กับเทศบาลตำบล ว. อีก และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นในงานจ้างที่มีการส่งมอบไปแล้วนั้น หรือมีข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทใด ๆ อันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าวอีกภายหลังจากวันที่มีการตรวจรับงานจ้างแล้วแต่อย่างใด **ความผูกพันของผู้ฟ้องคดีในฐานะ**

หุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ห. กับเทศบาล ตำบล ว. คงมีเพียงสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานที่จ้างที่เทศบาล ตำบล ว. มีต่อห้างฯ ในฐานะผู้รับจ้างเท่านั้น ซึ่งหากต่อมา ปรากฏว่ามีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้นจริง เทศบาลตำบล ว. ย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาและตามกฎหมาย เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบได้

ประกอบกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล มิใช่ฝ่ายบริหารของเทศบาล ย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ที่จะสั่งการ อนุมัติ หรืออนุญาตเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ตำบล ว. โดยเฉพาะเกี่ยวกับสัญญาจ้างและข้อผูกพันตาม สัญญาจ้าง นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีพฤติการณ์ที่จะแสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยอาศัยโอกาส ที่ตนดำรงตำแหน่งดังกล่าวทั้งจากการที่ผู้ฟ้องคดียังคงมีข้อผูกพัน ตามสัญญาหรือกรณีอื่นใด ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสถานะของ ผู้ฟ้องคดี พฤติการณ์ ตลอดจนข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบ ด้วยแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่า ทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบล ว. เป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลตำบล ว. หรือที่เทศบาล ตำบล ว. จะกระทำ ซึ่งจะมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา เทศบาลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๖)

ประกอบมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สมาชิกสภาการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ว. ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๔/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ของสมาชิกสภาเทศบาลว่า จะต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ พฤติการณ์ หรือข้อเท็จจริงอื่น ๆ ประกอบด้วยว่าได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตน อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือไม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่สัญญาอยู่ระหว่างการรับประกันความชำรุดบกพร่องนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๙๑/๒๕๕๖ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๗/๒๕๕๘ ในทำนองเดียวกันว่า เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน ย่อมไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันจะมีผลทำให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง ซึ่งแม้จะเป็นคู่สัญญาในสัญญาดังกล่าวก็ตาม

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๑

หมดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ...

เพราะบริหารเงินกองทุนไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๖๖/๒๕๕๙

### สาระสำคัญ

กรณีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเคยมีประวัติเป็นผู้ใหญ่บ้านและเป็นกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน มีหน้าที่บริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ แต่นำเงินออกให้ราษฎรกู้ยืมโดยจำไม่ได้ว่าใครเป็นผู้กู้ยืมและไม่สามารถจัดเก็บได้ครบตามจำนวน อีกทั้งไม่นำดอกเบี่ยจากการกู้ยืมมารวมเข้ากับเงินของกองทุนด้วย ถือเป็นการแสวงหาประโยชน์จากเงินกองทุนไปเพื่อประโยชน์แก่ตนเอง พฤติการณ์ดังกล่าวจึงได้ชื่อว่าเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต ถือว่ามีลักษณะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ทำให้คำสั่งของนายอำเภอตามประกาศบัญญัติรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในส่วนของผู้สมัครรายนี้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นผู้นำของหมู่บ้านมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการรักษาผลประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งในกรณีที่มีเงินกองทุนประจำหมู่บ้านเพื่อช่วยเหลือหรือสงเคราะห์แก่ลูกบ้านที่ยากจนหรือเป็นผู้ด้อยโอกาส ผู้ใหญ่บ้านจึงมีหน้าที่ต้องดูแลและใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าวให้เป็นไปโดยถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ดำเนินการด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ หากผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายใดรายหนึ่ง เคยกระทำหรือได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้เกี่ยวกับเงินกองทุนสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต อันมีลักษณะต้องห้ามและต้องถูกตัดสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

**หมดสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ...  
เพราะบริหารเงินกองทุนไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์**

**ผู้ใหญ่บ้าน** คือ ผู้นำหรือผู้ที่เป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจและหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก เป็นธรรม ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรของตนเอง รวมทั้งดำเนินการใด ๆ เพื่อช่วยเหลือและป้องกันทุกข์ภัยของลูกบ้าน ทั้งนี้ เพื่อรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้านจากบพบาทและอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ผู้ที่มีความเหมาะสมในการเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องรู้สภาพปัญหาหรือความทุกข์ยากของประชาชนในพื้นที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต หรือประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ประชาชน ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ในมาตรา ๑๒ โดยลักษณะต้องห้ามที่สำคัญประการหนึ่งคือ **ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม (มาตรา ๑๒ (๘))** ซึ่งหากผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านรายใดมีพฤติกรรมดังกล่าว และคณะกรรมการตรวจสอบได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแล้วเห็นว่าเข้าข่ายเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม นายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งผู้สมัคร

รายนั้นเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับพฤติกรรมและการวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยนายอำเภอใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวและประกาศรายชื่อให้เป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน อันถือเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และต่อมาผู้สมัครด้วยกันได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ประกาศรายชื่อดังกล่าว

โดยคดีนี้เกิดขึ้นจากกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ได้กำหนดให้ทำการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยในระหว่างเปิดรับสมัครนั้นมีผู้สมัครเพียง ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้สมัครหมายเลข ๑) ต่อมาได้มีราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อครั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต โดยไม่ส่งมอบเงินกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านให้กับผู้ใหญ่บ้านคนถัดไป และได้ถือเงินสดของกองทุนไว้เป็นเวลานานโดยไม่ได้นำเงินเข้าบัญชีของกองทุน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบว่าได้นำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อทำผ้าป่าสามัคคี และเมื่อได้รับ

เงินคืนแล้ว ได้นำไปให้ชาวบ้านกู้ยืม แต่จำไม่ได้ว่ามีใครยืมบ้าง และไม่สามารถเก็บเงินคืนได้ครบ จึงนำเงินส่วนตัวมาทดแทนแล้ว

**ปัญหาว่าพฤติการณ์ตามข้อร้องเรียนดังกล่าวจะถือ  
ว่าเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต อันเป็นลักษณะต้องห้ามตาม  
มาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือไม่ ?**

โดยข้อ ๑๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของระเบียบกระทรวง  
แรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุน  
ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดให้  
คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านเป็นผู้บริหาร  
กองทุนให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ โดยเปิดเผยและสามารถ  
ตรวจสอบได้ และถือว่ากองทุนดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของศูนย์  
สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้เสียชื่อในทางทุจริต  
หมายความว่า เป็นผู้มิประพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดย  
ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
มีฐานะเป็นผู้ใหญ่บ้านและกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำ  
หมู่บ้าน ย่อมมีหน้าที่บริหารกองทุนให้เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์  
ในการจัดตั้ง โดยจะต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยและสามารถ  
ตรวจสอบได้ แต่จากการให้ถ้อยคำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการนำ  
เงินออกให้ราษฎรกู้ยืมดังกล่าว ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
อ้างด้วยว่า จำไม่ได้ว่าใครเป็นผู้กู้ยืมเงิน และไม่สามารถจัดเก็บ**

ได้ครบตามจำนวนที่ให้กู้ยืม อีกทั้งผู้ที่เคยกู้ยืมเงินกองทุน  
ได้ให้ถ้อยคำในชั้นคณะกรรมการตรวจสอบในทำนองเดียวกันว่า  
ได้ชำระคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว พร้อมดอกเบี้ย แต่ข้อเท็จจริง  
ในส่วนของดอกเบี้ยกลับไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งมอบ  
ให้กับผู้ใหญ่บ้านคนถัดไปแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการที่  
ผู้ใหญ่บ้านคนถัดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เรียกให้กรรมการรักษา  
เงินชี้แจงรายละเอียดต่อลูกบ้าน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเงินใน  
จำนวนที่เท่ากับจำนวนที่ได้รับมอบให้ดูแลมาตั้งแต่นั้นเข้าบัญชี  
ธนาคาร พร้อมทั้งชี้แจงรายละเอียดต่อที่ประชุม โดยไม่ปรากฏว่า  
ได้นำดอกเบี้ยที่ได้จากการให้ชาวบ้านกู้ยืมมารวมเข้ากับเงิน  
ของกองทุนด้วย ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แสวงหาประโยชน์  
จากเงินกองทุนศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้านไป  
เพื่อประโยชน์แก่ตนเอง พฤติการณ์ดังกล่าวได้ชื่อว่าเป็น  
ผู้เสียชื่อในทางทุจริต อันเข้าลักษณะขาดคุณสมบัติหรือ  
มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน  
ตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
พระพุทธศักราช ๒๔๘๗

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัคร  
รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีความสมบัติ  
ครบถ้วน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น  
คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามประกาศ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัคร  
รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็น

คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่  
อ. ๑๑๖๖/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ สะท้อนให้เห็นถึง  
อุทahrenและบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่สำคัญ ๒ ประการ  
คือ

๑. เป็นอุทahrenที่ดีให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็น  
ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือใน  
ฐานะเป็นผู้นำของหมู่บ้านนั้น มีหน้าที่สำคัญในการรักษาประโยชน์  
และความสุขของลูกบ้าน ในกรณีที่มีเงินกองทุนประจำหมู่บ้านเพื่อ  
ช่วยเหลือหรือสงเคราะห์แก่ลูกบ้านที่ยากจนหรือผู้ด้อยโอกาส  
ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลหรือใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าวให้  
ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และดำเนินการอย่างโปร่งใส สามารถ  
ตรวจสอบได้ ซึ่งหากผู้สมัครรายหนึ่งรายใดกระทำการที่เป็นการ  
แสวงหาประโยชน์ใด ๆ เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่นโดยไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต และหมดสิทธิ  
สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นอุทahren  
ที่ดีให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ของบ้านเมือง  
รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปว่า การทุจริตหรือการใช้ตำแหน่ง  
หน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่  
ตนเองหรือผู้อื่นนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อ การเข้าสู่ตำแหน่ง  
หรือการดำรงตำแหน่งแล้ว การมีพฤติกรรมดังกล่าวยังถือเป็น  
พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของสังคมอีกด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่

ของรัฐจึงต้องปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเปิดเผย  
โปร่งใส เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

๒. เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้แก่นายอำเภอ  
และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อเป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัย  
ถึงลักษณะหรือพฤติกรรมที่เข้าข่ายเป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริต  
รวมทั้งการพิจารณาคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร  
รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพื่อให้ได้บุคคล  
ที่เหมาะสมในการจะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและทำหน้าที่  
รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ลูกบ้านของตน

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๒**  
**คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ...**  
**เหตุเพราะแจกผ้าห่ม “โดยไม่มีหน้าที่”**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๗/๒๕๖๐

**สาระสำคัญ**

ผู้ใหญ่บ้านที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้ว และขณะนี้ อยู่ในฐานะผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต่อเนื่องจากวาระก่อน ได้ประกาศทางหอกระจายข่าวของหมู่บ้านให้ราษฎรมารับแจกผ้าห่มเพื่อบรรเทาภัยหนาวในระหว่างที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก โดยผู้สมัครและทีมงานเป็นผู้ประสานงานจากสมาชิกสภา อบจ. และเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทอย่างสำคัญในการนำผ้าห่มมาแจกจ่าย แม้พฤติการณ์จะมีได้ประกาศว่าผ้าห่มเป็นของตนและมีได้ชักชวนให้ราษฎรเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือเป็นเพียงการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการไว้แล้วในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งก็ตาม ถือเป็นกรกระทำที่มีผลจูงใจให้มีการลงคะแนนให้แก่ตนและเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันกับผู้สมัครรายอื่น ซึ่งทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งให้ผู้สมัครรายนี้เป็นผู้ใหญ่บ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

พฤติการณ์ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้านที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทสำคัญในการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ประชาชนภายในหมู่บ้าน ทั้งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ ในช่วงเวลาที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก โดยการกระทำดังกล่าวอยู่ในการรับรู้ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือก และมีผลเป็นการจูงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร อันทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันกับผู้สมัครรายอื่น ถือเป็น การกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และส่งผลให้การมีคำสั่ง แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านที่มีพฤติการณ์เช่นนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ ...  
เหตุเพราะแจกผ้าห่ม “โดยไม่มีหน้าที่”**

โดยที่ข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า เมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง ซึ่งในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๘ (๑) ของระเบียบดังกล่าว บัญญัติให้ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยนับแต่วันที่นายอำเภอได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนน หรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เช่น จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เป็นต้น

เมื่อการเลือกเสร็จสิ้นลงและราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว มาตรา ๑๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ บัญญัติให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งผู้นั้นให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ดี หากปรากฏว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีการกระทำที่ฝ่าฝืนตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวง

มหาดไทยฯ แล้ว ย่อมถือเป็นการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ใด เห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่มิได้คำสั่งแต่งตั้งตามข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยฯ ซึ่งมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ฯ กำหนดให้นายอำเภอต้องดำเนินการ สอบสวนและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด โดยหาก เห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจว่า การกระทำเช่นใด จึงจะถือเป็นพฤติการณ์ที่เป็นการจงใจเพื่อให้มีการลงคะแนน หรืองดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และ ส่งผลทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ศาลปกครองได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยเป็นกรณีที่ ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับการประสานงานจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทำการแจกจ่ายผ้าหมักกันหนาวในช่วงเวลา ที่ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านและก่อนที่จะถึงวันเลือก พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการจงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงมีว่า สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ใหญ่บ้านจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ก. ซึ่งเป็นกำนันตำบลให้รักษาการแทน และได้มีการประกาศสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับคะแนนมากกว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครอีกราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากในระหว่างที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ประกาศทางหอกระจายข่าวของหมู่บ้านให้ราษฎรมารับแจกผ้าห่มเพื่อบรรเทาภัยหนาว จึงได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้พิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้รับฟังได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้างว่า การแจกจ่ายผ้าห่มดังกล่าวเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้รับการประสานจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้ช่วยสำรวจรายชื่อราษฎรที่ประสบภัยหนาว

และยากจน ซึ่งต่อมาในระหว่างที่มีประกาศการเลือกผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แจ้งให้ไปรับผ้าห่ม จึงเดินทางไปรับและนำไปเก็บไว้ที่ศาลาประชาคมของหมู่บ้าน เพื่อแจกจ่ายให้กับราษฎรที่ได้ทำการสำรวจไว้แล้วจำนวน ๖๐ คน

การแจกผ้าห่มของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำที่เป็น การจูงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ตน อันส่งผลทำให้การเลือก ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงประกอบ กับคำให้การของราษฎรที่อยู่ในเหตุการณ์จำนวน ๙ คน ซึ่งให้การ สอดคล้องกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทีมงานเป็นผู้ประสานงาน นำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎร กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทอย่าง สำคัญในการนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎร ทั้งที่ทราบดีว่าตน ได้พ้นวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว และขณะนั้นอยู่ในฐานะ ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเลือก ซึ่งที่ถูกต้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พึงแจ้งให้กำหนดตำบลซึ่งได้รับการ แต่งตั้งให้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้รับผิดชอบ ในการนำผ้าห่มมาแจกจ่ายแก่ราษฎรแทนตน ดังนั้น แม้พฤติการณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีได้ประกาศว่าผ้าห่มที่นำมาแจกเป็น ของตน และมีได้ชักชวนให้ราษฎรเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือ กล่าวอ้างว่าเป็นเพียงการดำเนินการที่ต่อเนื่องจากการสำรวจ รายชื่อราษฎรที่สมควรได้รับการช่วยเหลือจากการประสบ ภัยหนาวที่มีการดำเนินการไว้แล้วในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง

ผู้ใหญ่นบ้านตามโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมอยู่ในการรับรู้ของราษฎรในหมู่บ้าน

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการรับฝ่าฝืนจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อมาแจกให้กับราษฎรในห้วงเวลาที่มีการประกาศเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยขณะนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วย ย่อมถือเป็นการกระทำที่มีผลเป็นการจูงใจเพื่อให้มีการลงคะแนนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว และทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกับกับผู้สมัครรับเลือกรายอื่น อันถือเป็นการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓/๒๕๖๐)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า การกระทำที่เป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกคนใดคนหนึ่ง อันมีผลทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น พฤติการณ์จะต้องเห็นได้อย่างชัดเจนว่าผู้สมัคร

รับเลือกได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีบทบาทสำคัญในการให้  
 ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ทั้งที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในช่วงเวลา  
 ที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก โดยอยู่ใน  
 การรับรู้ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกและส่งผลทำให้เกิดการได้เปรียบ  
 เสียเปรียบกับผู้สมัครรับเลือกรายอื่น ย่อมถือเป็นการกระทำที่มี  
 ผลเป็นการจงใจเพื่อให้มีการลงคะแนน อย่างไรก็ดี ในการพิจารณา  
 การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามที่จะถือเป็นการจงใจให้ผู้มีสิทธิ  
 เลือกลงคะแนนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษา  
 ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๔/๒๕๕๖ ว่า จะต้องพิจารณาถึง  
 “เจตนาพิเศษ” ว่ามีมูลเหตุจงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนเพื่อจงใจ  
 ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนให้โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมหรือไม่  
 ประกอบด้วย โดยคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้สมัคร  
 รับเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่มีมูลเหตุจงใจที่จะกระทำการฝ่าฝืนเพื่อให้  
 ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตนแต่อย่างใด แต่การแจกผ้าห่มเป็นการ  
 กระทำอันเนื่องมาจากได้รับการประสานงานขอความช่วยเหลือ  
 จากกำนันตำบล และเป็นช่วงเวลาเร่งด่วนที่ต้นสังกัดกำหนดให้  
 ดำเนินการโดยเร็ว อีกทั้งมีจำนวนผ้าห่มเพียง ๑๐ ผืนเท่านั้น  
 ทั้งนี้ ผู้ที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษา  
 ดังกล่าว

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๓

รับรองบุคคลซึ่งขอทำบัตรประชาชนอันเป็นเท็จ ...

ผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๙๗/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

ผู้ใหญ่บ้านใช้ตำแหน่งรับรองบุคคลที่ไม่ได้มีภูมิลำเนา  
ในเขตปกครองเพื่อการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนจำนวน  
หลายราย ทั้งที่ผู้ใหญ่บ้านไม่มีความสัมพันธ์และไม่ได้รู้จักกับ  
บุคคลที่ตนลงชื่อรับรอง แต่กลับลงชื่อรับรองให้โดยระบุว่า  
มีความสัมพันธ์กับผู้ขอมีบัตรบางรายในฐานะผู้ใหญ่บ้าน บางราย  
ในฐานะญาติ และบางรายในฐานะเจ้าบ้าน อันไม่ใช่ความสัมพันธ์  
ที่แท้จริง กรณีจึงเป็นการรับรองอันเป็นเท็จและเป็นการกระทำ  
อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัย  
อย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๙๕ (๔)  
แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)  
ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ลงโทษไล่ผู้ใหญ่บ้านออก  
จากตำแหน่งจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การรับรองบุคคลที่ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนถือเป็นสาระสำคัญของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลต่างท้องที่ หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับรองเท็จและโดยปราศจากความระมัดระวัง ย่อมเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและอาจถูกลงโทษถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้ และโดยที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านถือว่ามีบทบาทและหน้าที่สำคัญซึ่งต้องติดต่อและคลุกคลีกับประชาชนในท้องที่ปกครองของตน ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ และต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การรับรองตัวบุคคลในกรณีที่มีผู้มีคำขอจะต้องกระทำการใด ๆ อันเป็นการติดต่อหรือเกี่ยวข้องกับทางราชการจะต้องดำเนินการโดยสุจริตและแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนก่อนที่จะลงลายมือชื่อรับรองตัวบุคคลหรือรับรองการกระทำใด ๆ ของบุคคลนั้น ๆ เพราะหากมีความผิดพลาดหรือบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้ใหญ่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างความไม่รู้กฎหมายหรือไม่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อให้ตนพ้นความผิดทางวินัยไม่ได้

รับรองบุคคลซึ่งขอทำบัตรประชาชนอันเป็นเท็จ ...

ผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง ?

ปัจจุบันการดำเนินการและการลงโทษทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ ... (๔) การอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ... และเมื่อข้าราชการพลเรือนมีการกระทำความผิดดังกล่าว มาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแก่กรณี

อย่างไรก็ดี นอกจากกฎหมายดังกล่าวจะใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว หลักเกณฑ์นี้ยังใช้บังคับสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้อนุโลมใช้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ดังเช่น “ผู้ใหญ่บ้าน” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “วินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม” ดังนั้น กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

จึงถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอันต้องกำหนดโทษตาม มาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

แต่เนื่องจากพฤติการณ์ที่ถือว่า “ประพฤติชั่วอย่าง ร้ายแรง” หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นการ เฉพาะราย ซึ่งทำให้เกิดปัญหากับการวินิจฉัยของผู้มีอำนาจ วินิจฉัยมิใช่น้อย อุทาหรณ์คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์ ระเบียบกฎหมายฉบับนี้จึงถือว่าเป็นกรณีตัวอย่างของการ กระทำที่เป็นความผิดวินัยของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้จะเป็น การวินิจฉัยความผิดของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ แต่สามารถนำไปใช้เป็น บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับข้าราชการประเภทอื่น ที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกล่าวหา ว่าใช้ตำแหน่งรับรองบุคคลในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชน บุคคลที่ไม่ได้มีภูมิลำเนาในเขตปกครองจำนวนหลายราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริงและมอบหมายให้ปลัดอำเภอร้องทุกข์ต่อ พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้ตำแหน่งให้

การรับรองว่าบุคคลผู้ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลเดียวกันกับรายการในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร และเป็นบุคคลเดียวกันกับรายการและภาพใบหน้าในใบอนุญาตขับรถซึ่งเป็นเอกสารปลอม โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการทุจริตขอทำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ขอมีบัตรจำนวน ๖ คน ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เพียงแค่การรับรองบุคคลไม่ทำให้สามารถออกบัตรประจำตัวประชาชนได้ทันที เพราะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่อีกหลายขั้นตอน การตรวจสอบฐานข้อมูลไม่ใช่หน้าที่ของผู้ฟ้องคดี การลงชื่อรับรองบุคคลจึงมิใช่สาระสำคัญของ การขอมีบัตรประจำตัวประชาชน

การรับรองบุคคลถือเป็นสาระสำคัญของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ข้อ ๑๐ (๗) ของระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้การขอมีบัตรเนื่องจากบัตรหายหรือบัตรถูกทำลาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกหลักฐานเอกสารซึ่งมีรูปถ่ายของผู้ขอมีบัตรและเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้ เช่น ใบอนุญาตขับรถ หากไม่มีหรือไม่สามารถแสดงหลักฐานดังกล่าวได้ ให้สอบสวนเจ้าบ้านหรือบุคคลผู้นำเชื่อถือแทน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ในการทำบัตรประจำตัวประชาชนก็ให้การยืนยันขั้นตอนการออกบัตรว่า ปลัดอำเภอซึ่งปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีบุคคลต่างท้องที่มายื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนว่าจะต้องมีผู้รับรองจึงจะออกบัตรได้ กรณีจึงฟังได้ว่าบุคคลที่อยู่นอกพื้นที่ของอำเภอก็สามารถขอทำบัตรได้หากมีบุคคลผู้นำเชื่อถือรับรองการลงชื่อรับรองบุคคลจึงเป็นสาระสำคัญของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลต่างท้องที่ มิใช่เพียงแสดงใบอนุญาตขับรถเพื่อขอมีบัตรอย่างเช่นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรับรอง

การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นพฤติการณ์อันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤตชั่วร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๔ ของระเบียบข้างต้นกำหนดให้ “บุคคลผู้นำเชื่อถือ” หมายถึง บุคคลซึ่งมีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้ขอมีบัตรเป็นอย่างดี อาจเกี่ยวข้องเป็น

ญาติกันหรือไม่ก็ได้ และเมื่อพิจารณาตามแบบบันทึกคำให้การ  
 รับรองบุคคลแล้ว เห็นว่า แบบพิมพ์ดังกล่าวเป็นการรับรองว่า  
 บุคคลที่รับรองเป็นบุคคลตามหลักฐานทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔)  
 โดยต้องระบุเลขที่ของทะเบียนบ้าน ระบุความสัมพันธ์กับผู้ขอ  
 ออกบัตรและมีข้อความว่ารู้จักคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ดังนั้น การ  
 รับรองบุคคลเพื่อใช้เป็นหลักฐานการจัดทำบัตรประจำตัว  
 ประชาชน ผู้รับรองจะต้องมีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้ขอมีบัตร  
 เป็นอย่างดี โดยต้องยืนยันการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่แท้จริง  
 มิใช่ยืนยันว่าอยู่ในบ้านที่ปรากฏเลขที่ในใบอนุญาตขับรถ และ  
 มิใช่เป็นการรับรองว่าบุคคลที่ยื่นขอมีบัตรเป็นบุคคลคนเดียวกัน  
 กับรูปในใบคำขอมีบัตร (บ.ป. ๑) และรูปในใบอนุญาตขับรถ  
 ที่นำมาแสดงเท่านั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความสัมพันธ์และไม่รู้จักกับ  
 บุคคลซึ่งตนรับรอง แต่กลับลงชื่อรับรองโดยระบุว่ามีความ  
 สัมพันธ์กับผู้ขอมีบัตรบางรายในฐานะผู้ใหญ่บ้าน บางรายใน  
 ในฐานะญาติ และบางรายในฐานะเจ้าบ้าน อันไม่ใช่ความสัมพันธ์  
 ที่แท้จริง จึงถือเป็นการรับรองอันเป็นเท็จ และโดยปกติวิสัย  
 ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องรับรองเฉพาะ  
 ลูกบ้านของตนหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์และรู้จักคุ้นเคย  
 เป็นอย่างดีเท่านั้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วย  
 ผู้ใหญ่บ้านต่อเนื่องกับการได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็น  
 ระยะเวลากว่า ๖ ปี พฤติการณ์จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีลงชื่อ

รับรองบุคคลโดยปราศจากความระมัดระวัง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

เมื่อกรมการปกครองได้กำหนดแนวทางสำหรับการพิจารณาโทษทางวินัยโดยให้ลงโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตทางการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน คือ ไล่ออกจากราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่ชอบด้วยมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) ประกอบมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

คดีนี้ศาลปกครองได้วางหลักการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการรับรองบุคคลเพื่อขอมีบัตรประจำตัวประชาชนว่าเป็นสาระสำคัญของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลต่างท้องที่ ซึ่งหากรับรองเท็จและโดยปราศจากความระมัดระวังย่อมเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากการดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยถือเป็นมาตรการ

เพื่อความคุ้มครองให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบ และประพฤติดนเป็นแบบอย่างที่ดี ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านถือว่ามิบทบาทหน้าที่สำคัญซึ่งต้องติดต่อและคลุกคลีกับประชาชนในท้องที่ปกครองของตน ดังนั้นจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง และต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หากจะรับรองตัวบุคคลที่ยื่นคำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน ดังเช่นอนุหากรณ์ที่ยกมาเป็นตัวอย่างในคดีนี้ หรืออาจเป็นการรับรองตัวบุคคลในกรณีที่บุคคลผู้มีคำขอจะต้องกระทำการใด ๆ อันเป็นการติดต่อหรือเกี่ยวข้องกับทางราชการก็ตาม จะต้องดำเนินการโดยสุจริตและตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนที่จะลงลายมือชื่อรับรองตัวบุคคลหรือรับรองการกระทำของบุคคลใด ๆ เพราะหากว่ามีความผิดพลาดหรือความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะอ้างความไม่รู้หลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือจะอ้างว่ากระทำการไปโดยไม่รู้ข้อเท็จจริงใด ๆ ซึ่งตนเองมีหน้าที่จะต้องรู้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องรับผิดชอบวินัย (หรือบางกรณีอาจเป็นความผิดทางอาญา) สำหรับการกระทำนั้น ๆ ไม่ได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๔

การควบคุมตรวจสอบ “คำสั่งทางปกครอง”  
ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๓/๒๕๕๘

## สาระสำคัญ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้กับผู้ประกอบการฟาร์มสุกร ซึ่งแม้ อบต. จะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ในฐานะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นในการออกคำสั่งก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ อันเป็นการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนี้ทั้งเรื่อง ดังนั้น อบต. จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ ที่กลับ แก่ หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตน และไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันจะมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อกฎหมายเฉพาะฉบับใดกำหนดให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่พอใจคำสั่งที่ตนได้รับ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง) ได้แล้ว แม้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นจะไม่เห็นด้วยในผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ออกคำสั่งก็จำต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และไม่อาจโต้แย้งหรือฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษากลับ แก่ หรือเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้นให้มีความถูกต้องและเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งในชั้นต้นไม่ถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

## การควบคุมตรวจสอบ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเฉพาะในเรื่อง “การออกคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งหากกฎหมายฉบับใดมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็จำเป็นต้องปฏิบัติและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์แห่งกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา ๓) และเพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นมีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมอย่างแท้จริง กฎหมายฉบับดังกล่าวจึงได้กำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครองด้วยกัน และเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการตรวจสอบแล้ว หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่เห็นด้วยกับผลในการตรวจสอบ ก็อาจนำกรณีดังกล่าวไปสู่องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งต่อไป

ด้วยเหตุนี้ การควบคุมตรวจสอบ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับ

คำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับ  
 ในขั้นตอนแรก ให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออก  
 คำสั่งนั้น (เจ้าหน้าที่ชั้นต้น) เพื่อขอให้ทบทวน เปลี่ยนแปลงแก้ไข  
 หรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และในขั้นตอนต่อมา หากเจ้าหน้าที่  
 ผู้ออกคำสั่งยังคงยืนยันผลแห่งคำสั่งทางปกครองเช่นเดิม จะต้อง  
 รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณา  
 อุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด (ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชา (เจ้าหน้าที่  
 ชั้นเหนือขึ้นไปที่ควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง))  
 โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นี้จะต้องดำเนินการตรวจสอบและ  
 พิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวอีกครั้ง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อ  
 ผู้ได้รับคำสั่งที่จะได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายได้  
 อย่างเหมาะสมและรวดเร็วกว่าวิธีพิจารณาคดีของศาลแล้ว ยังเป็น  
 โอกาสที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณา  
 อุทธรณ์จะได้ตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง  
 อีกครั้ง ซึ่งหากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม  
 อย่างไร ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งได้ในทันที

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการ  
 ควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองโดยการทบทวนขององค์กร  
 ฝ่ายปกครองในเรื่องเกี่ยวกับเหตุรำคาญตามที่พระราชบัญญัติ  
 การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอน  
 และระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ว่า

ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตาม บทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบ คำสั่ง

จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีจึงมีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ ซึ่ง ในกรณีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่า หากเจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ออก คำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว จะสามารถฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีได้ หรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีเกิดจากการที่ผู้ประกอบการฟาร์มสุกร ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบการต่อผู้ฟ้องคดี (องค์การ บริหารส่วนตำบล) แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้ เนื่องจากเห็นว่าหากมีการประกอบการฟาร์มสุกรจะก่อให้เกิด ผลกระทบต่อประชาชนในบริเวณใกล้เคียง อันเป็นเหตุรำคาญ ที่ไม่อาจแก้ไขได้

ผู้ประกอบการจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูก ฟ้องคดี (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่สั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องคดี ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีทั้งในเรื่อง (๑) สิทธิในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และ (๒) ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ประเด็นแรก เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาออกไปอนุญาตประกอบกิจการฟาร์มสุกรนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการพิจารณาคำขอและมีคำสั่งออกไปอนุญาตหรือไม่อนุญาตประกอบกิจการ และเมื่อผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วหากผู้ประกอบกิจการซึ่งยื่นคำขอไม่พอใจคำสั่งของผู้ฟ้องคดีก็สามารถอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นในการออกคำสั่งเท่านั้น ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

คำสั่งของผู้ฟ้องคดีตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยอุทธรณ์และมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่เห็นด้วย แต่ในฐานะเจ้าหน้าที่ชั้นต้นในการออกคำสั่งดังกล่าวก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อันเป็นการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้นโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นทั้งเรื่อง

ประเด็นที่สอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะทำให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยนิตินัยผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจเลี่ยงได้จากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และการที่อ้างว่าหากมีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการจะก่อให้เกิดเหตุรำคาญที่ไม่อาจแก้ไขได้นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเหตุในอนาคตซึ่งไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้ว่าหากมีการออกใบอนุญาตให้ประกอบ

กิจการฟาร์มสุกรจะเกิดเหตุรำคาญหรือไม่ และหากเกิดเหตุรำคาญจะสามารถแก้ไขได้หรือไม่ กรณีจึงเป็นเหตุในอนาคตที่ยังไม่เกิดขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่ออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่กลับ แก่ หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของตน และไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๓/๒๕๕๘)

ในทำนองเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘๖/๒๕๔๘ กรณีการรถไฟแห่งประเทศไทยมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการประกวดราคาให้เอกชนทราบ แต่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย

บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ผลของคำวินิจฉัยจึงย่อมเป็นที่สุด และผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากให้มีการใช้สิทธิฟ้องคดี เพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารได้

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดีข้างต้นทำให้ มีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่ง (คู่กรณี) ว่า หากกฎหมายเฉพาะฉบับใด ได้กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่พอใจคำสั่งที่ตนได้รับสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่ง) ได้แล้ว แม้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ออกคำสั่งก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และหากไม่ปฏิบัติตามจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑) และไม่อาจโต้แย้งหรือฟ้องคดี ขอให้มีการกลับ แก่ หรือเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ได้ เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ให้มีความถูกต้องและเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ ยังทำให้ทราบว่า การเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยง

ได้ อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวต้องเป็นกรณีที่เกิดขึ้นแล้วในขณะที่ยื่นฟ้องคดี การอ้างถึงเหตุในอนาคตซึ่งไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ ถือเป็นกรณีที่ยังไม่มีความเดือดร้อนหรือเสียหายเกิดขึ้น และผู้กล่าวอ้างยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๕

คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ...  
 ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งและเหตุผล !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๖/๒๕๕๘

### สาระสำคัญ

กรณีนายกเทศมนตรีมีคำสั่งถอดถอนและให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้วางใจตามมาตรา ๔๘ โสฬส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ไม่ถือเป็นการลงโทษและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจก็ไม่จำเป็นต้องเป็นพฤติการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง การใช้ดุลพินิจมีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งถอดถอนและให้พ้นจากตำแหน่งจึงไม่ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และไม่ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่ารองนายกรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามแผนนโยบายที่วางไว้สำหรับการพัฒนาห้องที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบและเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งแม้การใช้ดุลพินิจตามมาตรา ๔๘ โสฬส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของการต้องให้ออกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ และไม่อยู่ภายใต้บังคับของการให้เหตุผลประกอบคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ...  
 ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องให้ออกาสโต้แย้งและเหตุผล !!

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของ  
 คู่กรณีนั้น เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งหรือให้ออกาสคู่กรณีได้ทราบ  
 ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดง  
 พยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสมตามที่บัญญัติไว้ใน  
 มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
 พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากมิได้แจ้งหรือให้ออกาสดังกล่าว ก็ถือเป็น  
 ความบกพร่องของการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีอาจ  
 ขอให้เพิกถอนกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองเดิมได้  
 นอกจากนี้ หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือจะต้อง  
 จัดให้มีเหตุผลของการออกคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗  
 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อให้คู่กรณีทราบว่าตนได้รับ  
 การพิจารณาไปโดยถูกต้องหรือไม่ ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย  
 และการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง และจะเป็นประโยชน์ต่อ  
 ฝ่ายปกครองหากจะทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ว่าจะ  
 โดยผู้บังคับบัญชาหรือในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์

อย่างไรก็ตาม ในการให้ออกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง  
 โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ นั้น  
 บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
 ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดยกเว้นไม่ต้องให้สิทธินั้น

แก่คุณกรณีกี่ได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยชี้แจงหลักไว้ในบางกรณีที่ไม่ต้องให้อีกโอกาสเช่นนั้น ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งนายกเทศมนตรีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เพราะเห็นว่ารองนายกเทศมนตรีไม่เอาใจใส่และปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

**ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในประเด็นนี้อย่างไร ?**

เหตุของคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งแต่งตั้งและมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการสั่งการหรือปฏิบัติราชการแทนในส่วนราชการของกองช่าง และกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่วางไว้ โดยไม่เอาใจใส่ในการพัฒนาตลาดสดของเทศบาลให้เป็นไปตามหลักสุขาภิบาลที่ดี ปล่อยปละละเลยมิได้ควบคุมในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าบริเวณริมสระน้ำตลาดสดเทศบาล ทำให้บดบังทัศนียภาพบริเวณสวนสาธารณะ ไม่ดูแลรักษาห้องสุขาของตลาดสดเทศบาล โดยมีคำสั่งที่พิพาทระบุว่าเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเรียบร้อย และรวดเร็ว บังเกิดผลดีต่อทางราชการและต่อประชาชน

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ไม่แสดงเหตุผลในการออกคำสั่ง และเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้คำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดี และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ซึ่งแม้มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะบัญญัติให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจก็ตาม

แต่เมื่อพิจารณาที่มาตรา ๔๘ อัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๔๘ โสฬสวรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยตลอดแล้ว เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบายต่อสภาเทศบาล และราษฎรในเขตเทศบาล มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และที่ตนไว้วางใจเป็นรองนายกเทศมนตรี เพื่อให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล และถอดถอนรองนายกเทศมนตรีหรือสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจแล้ว

ซึ่งโดยสภาพการที่นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีผู้นั้น ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการลงโทษรองนายกเทศมนตรี ทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมของรองนายกเทศมนตรีที่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีเสื่อมหรือหมดความไว้วางใจลง ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง

โดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจจะเป็นการกระทำหรือพฤติการณ์ของ  
รองนายกเทศมนตรีผู้นั้นโดยรวมก็ได้

กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว การที่  
นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายก  
เทศมนตรีผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐  
และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งโดยมิได้รับฟังผู้ฟ้องคดี  
ซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการออกคำสั่งถอดถอนก่อน และมีได้  
จัดให้มีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้าย  
คำสั่งดังกล่าวโดยละเอียด จึงไม่อาจถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมาย เพราะเหตุที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือ  
วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น  
แต่อย่างใด และถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีหมดความไว้วางใจผู้ฟ้องคดี  
แล้วโดยสิ้นเชิง จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดย  
ไม่สุจริตหรือโดยมิชอบ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งถอดถอนและให้ผู้ฟ้องคดี  
พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
ที่ อ. ๔๔๖/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้บริหารในองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจ  
ใช้ดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรี

พ้นจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่ารองนายกเทศมนตรีไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่วางไว้สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบ และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอันจะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือจะกล่าวให้เข้าใจอย่างง่าย ๆ ว่า เมื่อกฎหมายได้ให้อำนาจนายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ แต่เมื่อนายกเทศมนตรีหมดความไว้วางใจในตัวรองนายกเทศมนตรีแล้ว นายกเทศมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจถอดถอนและมีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๔๘ โสฬส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และแม้คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การออกคำสั่งถอดถอนหรือให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุข้างต้นจึงไม่ต้องให้ออกาสโต้แย้งและแสดงพยานฐานะและไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่ง โดยไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แต่อย่างใด

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๑๖**  
**ระบายนโยบายประจำตัวสอบผิด**  
**“ไม่ตัดสิทธิ” คะแนนสอบ**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๙/๒๕๕๘**  
**สาระสำคัญ**

การคัดเลือกข้าราชการครูเพื่อดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้ารับการคัดเลือก โดยการกระทำที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไปต้องกระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบเท่านั้น แม้การตรวจสอบชื่อผู้เข้าสอบในกระดาษคำตอบที่มีการระบายนโยบายประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบจะทำให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ได้รับความสะดวกและก่อให้เกิดความล่าช้าในการตรวจและประมวลผล แต่ก็ไม่ได้ทำให้สาระสำคัญในการคัดเลือกดังกล่าวเสียไป การตัดสิทธิในคะแนนของผู้เข้าสอบที่มีการระบายนโยบายผิดจึงขัดต่อเจตนารมณ์ของการทดสอบความรู้ความสามารถในตำแหน่งที่เปิดสอบ ประกอบกับการระบายนโยบายผิดไม่ได้เป็นความผิดพลาดของผู้เข้าสอบเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นความผิดพลาดของกรรมการกำกับห้องสอบด้วยที่ไม่ได้ตรวจสอบก่อนเก็บกระดาษคำตอบ ดังนั้น ประกาศของเลขาธิการฯ เฉพาะส่วนที่ไม่ได้ประกาศ

ประกาศรายชื่อผู้เข้าสอบที่ระบายนหสประจำตัวสอบผิดเป็น  
ผู้สอบผ่านภาค ก. จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### **หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจ  
โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจด้วย ซึ่งแม้ว่า  
จะได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติขึ้นเป็นการภายในเพื่อใช้เป็นแนวทาง  
การปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อความสะดวกรวดเร็ว  
ก็ตาม แต่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อาจนำ  
แนวปฏิบัตินั้นมาใช้ในทางที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้  
อำนาจได้ หรือไม่อาจนำข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตาม  
ตามแนวปฏิบัติดังกล่าวในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญมาเป็นเหตุผล  
หรือข้ออ้างในการใช้อำนาจไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง จนส่งผล  
กระทบต่อสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา  
ทางปกครอง หากมีการใช้อำนาจไปโดยฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของ  
กฎหมายจะถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครอง  
มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อเพิกถอนการกระทำนั้นได้

## ระบายนโยบายประจำตัวสอบผิด “ไม่ตัดสิทธิ” คะแนนสอบ

ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น การทดสอบความรู้ความสามารถของบุคคลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ส่วนราชการนั้น ๆ กำหนด ถือเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานมากที่สุด โดยผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกจะต้องปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเข้าสอบและวิธีการสอบอย่างเคร่งครัด เช่น การสอบข้อเขียนซึ่งผู้เข้าสอบจะต้องกรอกรหัสประจำตัวสอบ การแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรที่ทางราชการออกให้ก่อนเข้าห้องสอบ ห้ามนำเครื่องมือสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ทุกชนิดเข้าห้องสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในการสอบ หากผู้สมัครสอบไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเข้าสอบและวิธีการสอบดังกล่าว หรือมีเจตนาทุจริตในการสอบหรือพยายามกระทำการทุจริตในการสอบ ผู้สมัครสอบอาจไม่ได้รับอนุญาตให้สอบหรืออาจถูกพิจารณาตัดสิทธิไม่ตรวจให้คะแนนสอบได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการสอบคัดเลือกจะกำหนดให้อำนาจหน่วยงานที่จัดสอบในการไม่อนุญาตหรือตัดสิทธิไม่ตรวจคะแนนสอบได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ประสงค์ของการสอบคัดเลือกหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมาย ไกลตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการผู้เข้าสอบได้ระบายรหัสประจำตัวสอบผิดและถูกตัดสิทธิในการตรวจคะแนนในวิชานั้น ทำให้ไม่มีชื่อเป็นผู้สอบผ่าน

กรณีดังกล่าวถือเป็นข้อผิดพลาดถึงขนาดต้องตัดสิทธิไม่ให้ได้รับคะแนนในรายวิชานั้นหรือไม่ ?

คดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้ประกาศรายชื่อผู้ผ่านภาค ก. ปรากฏว่าไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไปขออุทธรณ์สอบจึงทราบว่า ผู้ฟ้องคดีทำข้อสอบวิชาภาคเข้าได้ ๖๒ คะแนน แต่ระบายรหัสประจำตัวสอบในกระดาษคำตอบวิชาดังกล่าวผิด ส่วนข้อสอบวิชาภาคบ่ายผู้ฟ้องคดีได้ ๖๗ คะแนน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่นำคะแนนในวิชาที่ระบายรหัสประจำตัวสอบผิดรวมกับคะแนนสอบอีกวิชา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อเป็นผู้สอบผ่านภาค ก.

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ในกระดาษคำตอบได้ปรากฏชื่อและชื่อสกุลของผู้ฟ้องคดี การระบายรหัสประจำตัวสอบผิดจึงไม่ใช่สาระสำคัญที่จะทำให้การตรวจข้อสอบต้องเสียไป เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ผลคะแนนสอบสองวิชารวมกันเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ถือเป็นผู้ผ่านเกณฑ์การคัดเลือกตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศผลการสอบภาค ก.

เฉพาะรายของผู้ฟ้องคดี และให้ประกาศผลการสอบภาค ก. ใหม่ให้ถูกต้องต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ในกระดาษคำตอบมีคำแนะนำการระบายรหัสอย่างชัดเจน ซึ่งผู้เข้าสอบทุกคนต้องทราบและปฏิบัติตาม การที่ผู้ฟ้องคดีระบายรหัสประจำตัวสอบผิดถือเป็นความผิดของผู้เข้าสอบเอง คณะกรรมการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการคัดเลือกจึงไม่อาจแก้คะแนนของผู้เข้าสอบได้ ประกอบกับการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันได้ดำเนินการด้วยเครื่องจักรตามแนวปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๕๐๔/ว ๓ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ ข้อ ๒.๑.๒ และข้อ ๒.๒ กำหนดว่ากรณีที่เกิดกระดาษคำตอบไม่สามารถตรวจได้ อันเนื่องมาจากความผิดพลาดของผู้เข้าสอบ เช่น ผู้เข้าสอบลงรหัสผิดพลาด ลงรหัสซ้ำกันหรือลงรหัสด้วยปากกา จะไม่มีการแก้ไขใด ๆ ทั้งสิ้น และจะไม่นำคะแนนที่ได้จากการตรวจกระดาษคำตอบมาประมวลผล

**ประเด็นที่เป็นปัญหา คือ** ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธินำเหตุบกพร่องของผู้ฟ้องคดีจากการระบายรหัสประจำตัวสอบผิดมาตัดสิทธิคะแนนสอบโดยถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบไม่ผ่านหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แนวปฏิบัติในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วยเครื่องจักรที่นำมาใช้ขณะเกิดข้อพิพาท เป็นระเบียบภายในเพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบ แต่การคัดเลือกข้าราชการครูเพื่อดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการ

สถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้ารับการคัดเลือก การกระทำที่จะมีผลถึงขนาดให้การทดสอบความรู้ความสามารถเสียไปต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถ เช่น การทุจริตในการสอบ แต่การระบายหัตสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัตสประจำตัวสอบไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบ และไม่ปรากฏว่ามีการทุจริตในการสอบและมีผลคะแนนออกมาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติต่อไปเพียงการประมวลผลคะแนน

การตรวจสอบชื่อผู้เข้าสอบในกระดาษคำตอบที่มีการระบายหัตสประจำตัวสอบไม่ตรงกับเลขรหัตสประจำตัวสอบจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวก และก่อให้เกิดความล่าช้าในการตรวจให้คะแนนและประมวลผลคะแนนเท่านั้น แต่ไม่ได้ทำให้สาระสำคัญในการคัดเลือกดังกล่าวเสียไป การนำแนวปฏิบัติดังกล่าวมาตัดสิทธิในคะแนนของผู้ฟ้องคดี จึงขัดต่อเจตนารมณ์ทางกฎหมายของการทดสอบความรู้ความสามารถเพื่อคัดเลือกรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา

นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังต้องนำแนวปฏิบัติการดำเนินการสอบภาค ก. ที่กำหนดขึ้นมาใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มาพิจารณาประกอบด้วย เมื่อแนวปฏิบัติการดำเนินการสอบภาค ก. ได้กำหนดให้กรรมการกำกับห้องสอบมีหน้าที่ตรวจสอบการลงรหัตสวิชาและรหัตสประจำตัวสอบของผู้เข้าสอบเพื่อป้องกันการทุจริตในการสอบ กรรมการกำกับห้องสอบจึงมีหน้าที่ต้องตรวจ

การระบายรหัสประจำตัวสอบให้ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบ และตัวบุคคลที่เข้าสอบก่อนเก็บกระดาษคำตอบ

ดังนั้น เมื่อพบว่า มีผู้เข้าสอบระบายรหัสประจำตัวสอบ ไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบ จึงไม่ได้เป็นความผิดพลาดของผู้เข้าสอบเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นความผิดพลาดของกรรมการ กำกับห้องสอบประกอบด้วย จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่เกิดมาจากความผิดพลาดของผู้เข้าสอบตามข้อ ๒.๒ ของแนวปฏิบัติ ในการตรวจกระดาษคำตอบและประมวลผลการสอบแข่งขันด้วย เครื่องจักรฯ ที่จะตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีเนื่องจากระบายรหัสประจำตัวสอบ ไม่ตรงกับเลขรหัสประจำตัวสอบ

ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่ไม่ประกาศรายชื่อ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านภาค ก. จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องนำคะแนนสอบในวิชาที่ระบายรหัสประจำตัว สอบผิดมารวมในบัญชีคะแนนและประกาศรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ สอบผ่านภาค ก. ให้ถูกต้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๗/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องใช้อำนาจ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจในเรื่องนั้น ๆ ซึ่ง แม้ว่าจะได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติขึ้นเป็นการภายในเพื่อใช้เป็น แนวทางในการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อความสะดวกรวดเร็ว ในการทำหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจก็ไม่อาจนำ

แนวปฏิบัติดังกล่าวมาใช้ในทางที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
 ที่ให้อำนาจได้ หรือไม่อาจนำข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติ  
 ตามแนวปฏิบัติดังกล่าวในข้อที่มีใช้สาระสำคัญมาเป็นเหตุผลของ  
 การใช้อำนาจ จนส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง  
 ที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง นอกจากนี้  
 คดีนี้ยังเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้เข้าสอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน  
 ในทุกสนามสอบที่จะต้องปฏิบัติตามคำชี้แจงหรือข้อสั่งการ  
 ที่กำหนดไว้สำหรับการสอบในครั้งนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
 การเขียนเลขประจำตัวสอบหรือการระบายรหัสประจำตัวสอบ  
 จะต้องถูกต้องเพื่อมิให้ต้องเกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทดังเช่นคดีนี้  
 เป็นต้น

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๗

## สิทธิการฟ้องคดี ...

## เมื่อฝ่ายปกครองไม่ดูแลพื้นที่สาธารณะ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๘/๒๕๕๘

## สาระสำคัญ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สิน คุ่มครองป้องกัน และดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้บุกรุกที่สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้จัดให้มีการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะให้ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งปล่อยให้ร้านค้าปล่อยน้ำเสียและโยนสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินข้างเคียงอันเป็นการก่อเหตุรำคาญ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเจ้าของที่ดินข้างเคียงถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะของบุคคลอื่นและมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ อบต. ปฏิบัติหน้าที่และระงับเหตุรำคาญได้

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้ แต่การใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะต้องจัดการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่กระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่สิทธิของปัจเจกชนด้วย โดยการดูแลและปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินที่ประชาชนส่วนรวมได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในท้องที่ที่มีการใช้สิทธิชุมชน โดยฝ่ายปกครองไม่อาจนำข้ออ้างของการใช้สิทธิชุมชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่กรณีถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติที่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการใช้สิทธิชุมชนนั้น มีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดได้

## สิทธิการฟ้องคดี ... เมื่อฝ่ายปกครองไม่ดูแลพื้นที่สาธารณะ !

การอ้าง “สิทธิชุมชน” อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ ได้รับรองและคุ้มครองไว้ นั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอ้างสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นที่ดินสาธารณะ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเอาไว้ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนไว้ หากราษฎรในชุมชนที่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลรวมตัวกันมีมติให้ก่อสร้างตลาดชุมชน หอกระจายข่าว ศาลาประชาคมหรือศาลาอเนกประสงค์ของหมู่บ้านขึ้นในพื้นที่สาธารณะ และเป็นเหตุให้ปิดกั้นกีดขวางทางเข้าออกที่ดินของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ติดกับที่สาธารณะซึ่งต้องเหลือทางเข้าออกเพียงทางเดียวจากเดิมที่เคยมีสองทาง ทั้งยังมีผู้ประกอบการค้าได้ปล่อยน้ำเสียและโยนสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินด้วยนั้น

กรณีนี้จะอ้างสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวในคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๘/๒๕๕๘ มีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินติดกับที่สาธารณะที่ราษฎรในชุมชน มีการก่อสร้างตลาดชุมชน หอกระจายข่าว ศาลาประชาคมหรือศาลา อเนกประสงค์ของหมู่บ้าน ได้รับความเดือดร้อนจากอาคารที่ก่อสร้าง ปิดกั้นกีดขวางทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี มีการปล่อยน้ำเสีย และโยนสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียน ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เพื่อให้แก้ไขปัญหา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (องค์การบริหารส่วนตำบล) และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ที่รับผิดชอบได้ออกไป ตรวจสอบพื้นที่แล้วรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทราบเพียงว่า ที่พิพาทเป็นที่สาธารณะตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ไม่ได้ดำเนินการกับราษฎรที่เข้ามาใช้พื้นที่สาธารณะ ผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม รวมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง งดเว้น การกระทำละเมิด ชดใช้ค่าเสียหาย และให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิ ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ทำให้ประโยชน์ในการใช้ที่ดินลดลง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นที่น่าสนใจ ๓ ประการ คือ

ประการแรก การที่ราษฎรรวมตัวกันก่อสร้างตลาดชุมชน และสิ่งก่อสร้างอื่นดังกล่าว จะอ้างสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองได้หรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นจะรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้ แต่การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้ จะต้องจัดการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่นและต้องถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จะอ้างการเข้าไปใช้ประโยชน์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมโดยที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้ แม้การก่อสร้างไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์ใช้สอยที่ดินและเป็น การกระทำเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะโดยส่วนรวม และมีใช้การ บุกรุกปลูกสร้างเพื่อประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยมิชอบ เป็นการส่วนตนก็ตาม

ประการที่สอง ฝ่ายปกครองละเอียดต่อหน้าที่ในการคุ้มครอง ป้องกันและรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ? ศาล ปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงเป็นที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน อันเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การใช้ ที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมิได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ หลุดพ้นหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินและคุ้มครองป้องกัน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในการสั่งให้รื้อถอนอาคารออกจากที่สาธารณประโยชน์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ยังมีหน้าที่ดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้บุกรุกที่สาธารณะตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ การดำเนินการเพียงตรวจสอบพื้นที่ แต่มิได้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะโดยมิชอบและมิได้จัดให้มีการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะให้ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งการปล่อยให้ร้านค้าร้านอาหารปล่อยน้ำเสียและโยนสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชน รวมทั้งมีหน้าที่ระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ มิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนประการที่สาม เอกชนเจ้าของที่ดินมีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การปลูกสร้างอาคาร

ปิดกั้นหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้การเข้าออกที่ดินยากลำบาก และไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามปกติ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิปฏิบัติการเพื่อให้ความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นสิ้นไปได้ตามมาตรา ๑๓๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการปล่อยน้ำเสียเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะของบุคคลอื่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ห้ามมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน แต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่ดินสาธารณประโยชน์ และระงับยับยั้งไม่ให้ประชาชนในละแวกนั้นปล่อยน้ำเสียและทิ้งสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอีก

จากคำพิพากษาดังกล่าว นอกจากจะเป็นการวางหลักในเรื่องของการใช้สิทธิชุมชนที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้การใช้สิทธิชุมชนจะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ก็จะต้องเป็นการใช้สิทธิชุมชนโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่กระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลด้วย โดยเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องคุ้มครอง ป้องกัน และรักษาทรัพย์สิน

ของแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่อาจนำข้ออ้างของประชาชนจากการใช้สิทธิชุมชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเหตุผลในการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ แต่ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ จึงถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

\*\*\*\*\*

เรื่องที่ ๑๘  
ไม่ขึ้นทะเบียน “เจดีย์” เป็น “โบราณสถาน”  
ไม่ละเลยต่อหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๑๕/๒๕๕๘

สาระสำคัญ

กรณีวัดมีโครงการจะทุบทำลายเจดีย์เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ และปลูกสร้างอาคารประกอบศาสนกิจ ทายาทเจ้าของอัฐิซึ่งบรรจุนอยู่ในเจดีย์ทรงไทยภายในวัดจึงโต้แย้งคัดค้านและขอให้อธิบดีกรมศิลปากรขึ้นทะเบียนเจดีย์เป็นโบราณสถาน แต่อธิบดีกรมศิลปากรใช้ดุลพินิจไม่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเจดีย์ดังกล่าว หลังจากตรวจสอบข้อมูลและมอบหมายให้หน่วยงานภายในทำการศึกษาค้นคว้ารายละเอียดต่าง ๆ และพิจารณาถึงคุณค่าทางสถาปัตยกรรม ทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์แล้วเห็นว่าเจดีย์ไม่ได้เป็นโบราณสถานตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมศิลปากรได้ใช้ดุลพินิจไม่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเจดีย์พิพาทตามอำเภอใจ การไม่ขึ้นทะเบียนดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. อสังหาริมทรัพย์ที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน จะต้องมึลักษณะ ๒ ประการ คือ ๑) เป็นโบราณสถานตามนิยาม ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และ ๒) เป็นไป เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถาน ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการพิจารณาเพื่อขึ้นทะเบียน อสังหาริมทรัพย์เป็นโบราณสถานถือเป็นดุลพินิจของอธิบดี กรมศิลปากร โดยไม่ได้เป็นบทบังคับที่จะต้องขึ้นทะเบียนเป็น โบราณสถานในทุกกรณีแม้จะมีลักษณะและองค์ประกอบครบถ้วน ดังกล่าวข้างต้นก็ตาม

๒. ก่อนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ในทางปกครองเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง อย่างรอบด้านและครบถ้วน เพื่อให้สามารถรับข้อเท็จจริงเข้ากับ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสามารถใช้อดุลพินิจตัดสินใจใช้อำนาจ ไปในทางใดทางหนึ่งได้อย่างถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ให้อำนาจ

**ไม่ขึ้นทะเบียน “เจดีย์” เป็น “โบราณสถาน”  
ไม่ละเลยต่อหน้าที่**

การขึ้นทะเบียนนอสังหาริมทรัพย์ให้เป็น “โบราณสถาน” เพื่อรับรองว่าสิ่งก่อสร้างนั้นมีความสำคัญและมีคุณค่าทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี หรือเพื่อคุ้มครองป้องกันสิ่งก่อสร้างนั้นมิให้ถูกทำลาย หรือเพื่ออนุรักษ์และพัฒนาให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา สังคม และเศรษฐกิจ เป็นกรณีที่อสังหาริมทรัพย์นั้นต้องมีลักษณะและองค์ประกอบครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ¹ ได้กำหนดไว้ ทั้งในด้านคุณค่าและความเหมาะสมในการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการขึ้นทะเบียนเจดีย์ทรงไทยภายในวัดให้เป็น “โบราณสถาน” ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจากทางวัดมีโครงการจะทุบทำลายเจดีย์เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์และปลูกสร้างอาคารประกอบศาสนกิจผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของเจ้าของอัฐิซึ่งบรรจุนอยู่ในเจดีย์ทรงไทยภายในวัดจึงได้โต้แย้งคัดค้านและได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมศิลปากร) ขึ้นทะเบียนเจดีย์เป็นโบราณสถาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๑ (กรมศิลปากร) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ตามคำขอ เนื่องจากเจดีย์ไม่เป็นโบราณสถานตามนิยามที่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนด ด้วยเหตุผลว่า ในด้านสถาปัตยกรรม เจดีย์พิพาทและซุ้มป้ายจารึกหินเป็นศิลปะคนละยุคสมัย ความประณีตต่างกัน จึงมีลักษณะคุณค่าทางสถาปัตยกรรมน้อย ไม่มีลักษณะเด่นหรือความสำคัญในเชิงโบราณคดีและประวัติศาสตร์ ในด้านเทคโนโลยีและการก่อสร้าง ไม่มีโครงสร้างและวัสดุที่มีลักษณะโดดเด่นเป็นพิเศษ และในด้านสังคม แม้เจดีย์พิพาทจะมีความผูกพันต่อบางตระกูล แต่มิได้ผูกพันและเป็นที่ยอมรับต่อท้องถิ่น ชุมชน หรือสาธารณชนเป็นพิเศษ จึงไม่ถึงเป็นโบราณสถานที่จะสามารถขึ้นทะเบียนตามกฎหมายได้

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เจดีย์ดังกล่าวมีอายุเก่าแก่ มีป้ายหินสลักจารึกอักษรจีนตามแบบวัฒนธรรมจีน และได้บรรจุอัฐิของพระโอรสองค์ที่สอง (องค์ชายอั้ง) ในฮ่องเต้เต้ากวงแห่งราชวงศ์ชิง ซึ่งเป็นราชวงศ์สุดท้ายของจีนที่พบเพียงแห่งเดียวในประเทศไทย อีกทั้งข้อมูลของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีหลักฐานที่แน่ชัด และเจดีย์พิพาทเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและเป็นสมบัติของชุมชน จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเจดีย์พิพาท

**ประเด็นปัญหาของคดีนี้** คือ การที่อธิบดีกรมศิลปากรใช้ดุลพินิจไม่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเจดีย์พิพาท ถือเป็นภาระเลเยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้ “โบราณสถาน” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้าง หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี ทั้งนี้ ให้รวมถึงสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่อธิบดีกรมศิลปากรพิจารณาว่าเจดีย์ไม่ได้เป็นโบราณสถานตามที่กฎหมายกำหนด จึงใช้ดุลพินิจตัดสินใจไม่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเจดีย์พิพาทนั้น ไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เนื่องจากอธิบดีกรมศิลปากรได้มีการตรวจสอบข้อมูล โดยมีคำสั่งระงับการรื้อถอนเจดีย์ไว้ก่อน และได้มอบหมายให้หน่วยงานภายในทำการศึกษาค้นคว้ารายละเอียดต่าง ๆ โดยได้มีการเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านภาษาจีนและประวัติศาสตร์ช่วยอ่านข้อความในแผ่นหินจารึกหน้าเจดีย์พิพาท และได้ใช้ดุลพินิจไม่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเจดีย์พิพาทโดยพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และเทคโนโลยีการก่อสร้าง รวมทั้งพิจารณาถึงคุณค่าทางสถาปัตยกรรม คุณค่าทางโบราณคดี

และประวัติศาสตร์ ตามนิยามคำว่า “โบราณสถาน” ตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมศิลปากรได้ใช้ดุลพินิจไม่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเจดีย์พิพาทตามอำเภอใจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๑๕/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้นอกจากจะทำให้ทราบถึงองค์ประกอบของอสังหาริมทรัพย์ที่จะขอขึ้นเป็นโบราณสถานว่าจะต้องมีลักษณะ (๑) เป็นโบราณสถานตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และ (๒) เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา และการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และการพิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์ใดเป็นโบราณสถาน ถือเป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากร โดยไม่ได้เป็นบทบังคับที่จะต้องขึ้นทะเบียนโบราณสถานในทุกกรณีเมื่อมีลักษณะและองค์ประกอบครบถ้วนดังที่กล่าวข้างต้นแต่อย่างใด

คดีนี้ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจที่จะออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ในทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งก่อนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจจะใช้ดุลพินิจ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านและครบถ้วน เพื่อให้สามารถปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสามารถชี้

ดุลพินิจตัดสินใจที่จะใช้อำนาจไปในทางใดทางหนึ่งได้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังเช่นคดีนี้ซึ่งก่อนที่อธิบดีกรมศิลปากรจะมีคำสั่งไม่ขึ้นทะเบียนโบราณสถานเจดีย์นั้นได้ดำเนินการสืบค้นและตรวจสอบข้อมูลหลากหลายด้านทั้งเชิงประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม ศิลปวัฒนธรรม และคุณค่าทางโบราณคดี เพื่อนำไปสู่การใช้ดุลพินิจตัดสินใจว่าเจดีย์ดังกล่าวเป็น “โบราณสถาน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือไม่ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว จึงย่อมถือไม่ได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติไว้แต่อย่างใด

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๑๙

“เจ้าหน้าที่การเงิน” มีส่วนให้เกิดการทุจริต ...

ต้องรับผิดชอบ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๓/๒๕๕๕

## สาระสำคัญ

อธิการบดีมหาวิทยาลัยมีคำสั่งให้ผู้อำนวยการกองคลัง รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย กรณีนางสาว พ. ซึ่งได้รับมอบหมาย ให้จัดซื้อหนังสือและวารสารต่างประเทศเข้าห้องสมุดอาศัยโอกาส ในการปฏิบัติหน้าที่ ยักยอกเงินราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว แต่ความเสียหายที่มหาวิทยาลัยได้รับเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน ทั้งผู้อนุมัติเช็คที่ ไม่ตรวจสอบว่าจะต้องส่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ผู้อนุมัติให้ยืมเงิน รายได้ทีฝ่าฝืนระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ ผู้อนุมัติให้จัดซื้อ โดยวิธีตกลงราคาฝ่าฝืนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้เขียน เช็คสั่งจ่ายระบุชื่อนางสาว พ. โดยมีได้จัดให้นางสาว พ. ยืมเงิน ตามระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ และเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้รวบรวม หลักฐานใบสำคัญคู่จ่ายที่เป็นหลักฐานแห่งหนี้ไว้ ซึ่งถือเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ใส่ใจรักษาผลประโยชน์ของทาง ราชการ แต่กลับช่วยกันปกปิดและปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ ของทางราชการ จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย และหากการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ก็มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ โดยให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

๒. แม้ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางราย จะไม่ได้มีส่วนในการทุจริตหรือจงใจยกยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม แต่การปฏิบัติงานโดยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอแก่หน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย อันเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ผู้อื่นอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ทุจริตยกยอกเงินของทางราชการไปนั้น ถือเป็น การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกรายจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตาม ส่วนของตนภายหลังจากได้หักส่วนแห่งความรับผิดอันเกิดจากความ บกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ด้วยแล้วแต่กรณี

**“เจ้าหน้าที่การเงิน” มีส่วนให้เกิดการทุจริต ...  
ต้องรับผิดชอบ !**

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชีของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดในเรื่องนั้นอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินราชการเกิดประโยชน์สูงสุดและเพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดอาศัยโอกาสหรือช่องทางกระทำการทุจริต เบียดบังหรือยกยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือผู้หนึ่งผู้ใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน จากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ระเบียบสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี และการคลังต้องทำความเข้าใจและถือปฏิบัติ เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งตามข้อ ๕๔ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เงินที่ขอเบิกจากคลังเพื่อการใด ให้นำไปจ่ายได้เฉพาะเพื่อการนั้น และข้อ ๓๘ ประกอบข้อ ๓๘ ทวิ (๑) ของระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งปัจจุบัน คือ ข้อ ๔๗ ประกอบข้อ ๔๘ (๑) ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินในทำนองเดียวกันว่า การจ่ายเงิน

ให้จ่ายเป็นเช็ค และในกรณีซื้อทรัพย์สินให้ออกเช็คส่งจ่าย  
 ในนามของเจ้าหน้าที่ ชี้ตฆาค่าว่า “หรือผู้ถือ” ออก และขีดคร่อมด้วย  
 นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่  
 ดังกล่าวอีกด้วย

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจ  
 เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และพฤติการณ์ที่ไม่ปฏิบัติตาม  
 ตามระเบียบดังกล่าวจนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้าน  
 การเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชี ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง  
 ทุกคน ทั้งผู้อำนวยการกองคลัง ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค  
 เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เขียนเช็ค เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติ เจ้าหน้าที่  
 ที่ทำหน้าที่รายงานงบเดือน ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน  
 ให้กับหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย แต่หน่วยงานของรัฐ  
 กลับมีคำสั่งให้เฉพาะเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบใช้  
 ค่าสินไหมทดแทน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่นางสาวพร ตำแหน่ง  
 หัวหน้างานบริหารและธุรการทั่วไป สังกัดกองห้องสมุด และได้รับ  
 มอบหมายให้จัดซื้อหนังสือและวารสารต่างประเทศเข้าห้องสมุด  
 อีกหน้าที่หนึ่ง ยักยอกเงินราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ประกอบ  
 ด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน จำนวน ๒,๘๓๗,๕๘๑.๓๕ บาท  
 และเงินนอกงบประมาณ (เงินรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
 (มหาวิทยาลัย)) จำนวน ๗๕๙,๗๘๓ บาท โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีส่วน  
 เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุให้นางสาวพรกระทำการทุจริต ดังนี้

กรณีเงินงบประมาณ นางสาวพรได้จัดซื้อหนังสือและวารสาร โดยมีผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง กับเจ้าหน้าที่อีกสองคน คือ นายเนียรและนางบุษ ได้ร่วมกันลงลายมือชื่ออนุมัติจ่ายเช็คระบุชื่อนางสาวพรโดยไม่ออกเช็คส่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่

กรณีเงินนอกงบประมาณ ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นและนายพีได้อนุมัติให้นางสาวพรยืมเงินรายได้ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานให้ทราบว่ามีเงินคงค้างและเกินกำหนดระยะเวลาการส่งหลักฐานใบสำคัญคู่จ่าย

โดยมีนายสมเป็นผู้ลงนามอนุมัติให้นางสาวพรจัดซื้อวารสารและหนังสือโดยวิธีตกลงราคาครั้งหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท และนายเนียรซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกองคลัง และเป็นหัวหน้างานงบประมาณและการเงิน มีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ ได้ดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณและสั่งให้นางสาวดา พนักงานการเงินและบัญชี ผู้ได้บังคับบัญชีออกเช็คส่งจ่ายระบุชื่อนางสาวพร โดยมีได้ให้จัดทำสัญญายืมเงิน

นอกจากนี้ ยังมีนายจรรยาซึ่งเป็นพนักงานธุรการ ทำหน้าที่ช่วยงานด้านการเงินและบัญชีได้จัดทำรายงานงบเดือนโดยรู้ว่าใบสำคัญคู่จ่ายไม่ครบถ้วน แต่ได้จัดทำรายงานอันเป็นเท็จว่ามีหลักฐานครบถ้วน

จากพฤติการณ์ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) ได้ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวง

การคลังให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดร้อยละ ๒๐ ของเงินงบประมาณที่ได้รับ ความเสียหาย คิดเป็นเงิน ๕๖๗,๕๑๖.๒๗ บาท และให้นายเชียร รับผิดร้อยละ ๓๐ ของเงินงบประมาณที่ได้รับ ความเสียหาย ส่วน เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย สำหรับเงินนอกงบประมาณได้ให้นางสาวพรจัดทำ สัญญายืมเงินตามหลักเกณฑ์แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอน คำสั่งดังกล่าว

การกำหนดความรับผิดเฉพาะเงินงบประมาณ โดยมี คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและนายเชียรรับผิดโดยมิได้ให้เจ้าหน้าที่อื่น ร่วมรับผิดด้วย ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตาม กฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการ กองคลัง มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ และการบัญชี ย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบ มากกว่าบุคคลอื่น เนื่องจากเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน การที่ผู้ฟ้องคดี นายเนียร และนางบุษ ได้ร่วมกันอนุมัติจ่ายเช็ค ระบุชื่อนางสาวพร โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องว่าจะต้องส่งจ่าย ในนามของเจ้าหน้าที่ เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๘ ทวิ (๑) ของระเบียบ การเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ และข้อ ๕๔ ของระเบียบการ

เบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ หากได้ตรวจสอบเพียงเล็กน้อย ก็จะทำร้ายถึงการฝ่าฝืนดังกล่าว กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีให้ความเห็นและนายพีได้อนุมัติให้นางสาวพรยืมเงินรายได้ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานให้ทราบว่าไม่มีเงินคงค้าง เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๔๒ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ นายสมผู้อนุมัติให้นางสาวพรจัดซื้อวารสารและหนังสือโดยวิธีตกลงราคาครั้งหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๑๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ นายเชียรและนางสาวดาซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ย่อมรู้กฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องดีกว่าคนอื่น แต่ได้เขียนเช็คส่งจ่ายโดยระบุชื่อนางสาวพรโดยมิได้จัดให้นางสาวพรยืมเงิน เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ และนายจรรยาซึ่งมิได้รวบรวมหลักฐานใบสำคัญคู่จ่ายอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๖๘ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน

เมื่อความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน ไม่ใส่ใจรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ แต่กลับช่วยกันปกปิดและปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายจากการกระทำของนางสาวพร ที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่จึงนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

ดังนั้น การกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะกรณีเงินงบประมาณ โดยให้ผู้ฟ้องคดีและนายเชียรรับผิดชอบ แต่มิได้ให้เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ จึงไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๓/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นเงิน ๕๖๗,๕๑๖.๒๗ บาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย และถ้าการละเมิดเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย ทั้งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็มีให้นาหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะได้มีส่วนในการทุจริต และการส่งจ่ายเช็คก็เพื่อให้นำเงินไปจ่ายแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน

โดยมิได้มีเจตนาให้นำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังที่เพียงพอ ย่อมเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกคนจึงต้องรับผิดชอบของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่จะต้องรับผิดชอบหลังจากหักส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น คำพิพากษาศาลปกครองในคดีนี้มีคำตอบสำหรับเป็นแนวทางในการวินิจฉัยความรับผิด อีกทั้งคดีนี้ยังถือได้ว่าเป็นอุทากุศลและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชีได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๐

**ขั้นตอนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงิน  
กับขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ !**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๗/๒๕๕๘  
สาระสำคัญ**

อธิบดีกรมศุลกากรมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งทุจริตในการส่งออกชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีคำสั่งก่อนที่จะส่งสำนวนการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งถือเป็นการข้ามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กระบวนการออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และส่งผลให้คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมากรมศุลกากรจะได้ส่งสำนวนและมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันมีผลเป็นการแก้ไขคำสั่งของอธิบดีกรมศุลกากร แต่ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่นั้นกลับเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ และไม่อาจอ้างเหตุว่าคดีใกล้ขาดอายุความมาเป็นข้อยกเว้นไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญนี้ได้

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว ย่อมส่งผลให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ วรรคสอง กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้มีกำหนดสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ และได้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบ โดยระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

ให้ผู้แต่งตั้งเตรียมเรื่องสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้  
ค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความ  
สองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

**ขั้นตอนการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงิน  
กับขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ !**

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณี  
ที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด  
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดขั้นตอนการ  
ดำเนินการที่สำคัญไว้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน  
ของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควร  
เชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ  
แห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการ  
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชั้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า  
เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวน  
ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ หลังจากทีคณะกรรมการ  
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการเสร็จแล้ว  
จะต้องรายงานผลต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผล  
การพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้  
รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด  
แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ให้ผู้แต่งตั้งส่ง  
สำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลัง  
เพื่อตรวจสอบ (เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศ  
กำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ) และ

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ ๘ ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง)

ปัญหาก็คือ กรณีที่มีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญดังกล่าว จะมีผลทำให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนได้หรือไม่

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับอธิบดีกรมศุลกากรใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและภายหลังจากกระทรวงการคลังตรวจสอบและมีความเห็นก็ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีกครั้งหนึ่ง

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมศุลกากร) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีผู้ส่งออกรายห้างหุ้นส่วนจำกัด ค. ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมศุลกากร) ทุจริตในการส่งออกโดยการจัดทำใบขนสินค้าขาออกและบัญชีสินค้าสำหรับเรือเป็นเท็จ

และนำไปขนสินค้าขาออกฉบับมูมน้ำเงินไปยื่นขอรับเงินชดเชย  
ค่าภาษีอากรทำให้รัฐเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง  
ความรับผิดชอบทางละเมิดได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๖ ซึ่งเป็นนายตรวจศุลกากร และผู้ฟ้องคดี  
ที่ ๗ ซึ่งเป็นศุลกากรักษ์ ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน  
ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้  
ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๑ ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว  
ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์  
จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน  
คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมา กระทรวงการคลัง  
โดยกรมบัญชีกลางแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด  
โดยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร่วมกัน  
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นปัญหาประการแรก คือ การส่งสำนวนการสอบ  
ข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ถือเป็นขั้นตอนหรือ  
วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้มีอำนาจต้องดำเนินการโดยเคร่งครัด  
หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่กฎหมายหรือ  
ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ได้ระบุขั้นตอนหรือวิธีการไว้ ก็เพื่อเป็นการให้

หลักประกันแก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากขั้นตอนดังกล่าวมีผลต่อกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนนั้นก็ถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติใดได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ แต่ผู้ออกกฎหรือคำสั่งไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหรือคำสั่งที่ออกมานั้น ย่อมเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามขั้นตอนในการออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ซึ่งการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง เนื่องจากหากกระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด หน่วยงานของรัฐจะต้องเพิกถอนคำสั่งที่ได้ออกไปแล้วนั้น ซึ่งทำให้ผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ปัญหาต่อมา คือ คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจึงเป็นการดำเนินการก่อนที่จะส่ง

สำนวนการสอบสวนและรายงานผลการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และเป็น การข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑๗ ของระเบียบฯ กระบวนการออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและกระทรวงการคลัง เห็นชอบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ทางราชการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลเป็น การแก้ไขคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แต่ไม่มีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้นกลับเป็น คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ และเนื่องจากยังมีเวลาพอสมควร ที่จะส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนที่จะออกคำสั่ง ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจอ้างเหตุที่ว่าคดีใกล้ขาดอายุความ มาเป็นข้อยกเว้นไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญ จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๕๗/๒๕๕๘)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐในการ ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการ

กระทำละเมิดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างน้อย ๒ ประการ คือ

(๑) การส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และหากไม่ปฏิบัติตาม ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

(๒) มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยมีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและได้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ

สองปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ดังนั้น เมื่อการรายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ผู้มีอำนาจจึงผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก่อนที่จะออกคำสั่ง และไม่อาจนำเรื่องอายุความมาอ้างเพื่อไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนนั้นได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๑

ติดตั้งมาตรวัดน้ำประปา “ไม่ตรงใจผู้ขอใช้น้ำ”  
การประปาปรับผิดหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๑/๒๕๕๘

## สาระสำคัญ

การประปานครหลวงได้ย้ายมาตรวัดน้ำของผู้ใช้น้ำไปติดตั้งในตำแหน่งใหม่ ซึ่งผู้ใช้น้ำอ้างว่าตนได้ภาระจ่ายออมการติดตั้งมาตรวัดน้ำในจุดเดิมและการเปลี่ยนท่อจ่ายน้ำทำให้ได้รับความเสียหาย แต่เมื่อมาตรวัดน้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปานครหลวงซึ่งให้ผู้ใช้น้ำดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยเท่านั้น การประปานครหลวงมีอำนาจเดินท่อน้ำ ติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดิน และกำหนดจุดเพื่อติดตั้งมาตรวัดน้ำในที่ดินของผู้ใช้น้ำได้ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ การถอนการติดตั้งมาตรวัดน้ำจากจุดเดิมและนำมาติดตั้งไว้ในตำแหน่งที่ใกล้เคียงกับจุดเดิมและขีดฝาดผนังอาคารในจุดที่กระทบต่อการใช้สอยพื้นที่ของผู้ใช้น้ำน้อยที่สุด ถือเป็น การดำเนินการตามระเบียบการประปานครหลวงฯ และเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดจุดติดตั้งมาตรวัดน้ำที่เหมาะสม อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีใช่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ใช้น้ำ

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. มาตรการวัดน้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปาซึ่งให้ผู้ใช้น้ำเป็นผู้ครอบครองและดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย โดยเป็นการครอบครองเพื่อดูแลรักษาแทนการประปาเท่านั้น มิได้เป็นการยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน แม้จะครอบครองเป็นระยะเวลาานเพียงใดก็ไม่ได้การะจำยอมโดยผลของกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓๖๗ มาตรา ๑๓๘๒ มาตรา ๑๓๘๗ และมาตรา ๑๔๐๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. การกำหนดจุดติดตั้งมาตรวัดน้ำของการประปาไม่ว่าจะเป็นการประปานครหลวงหรือการประปาส่วนภูมิภาค เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจให้เป็นไปโดยถูกต้องภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยต้องคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากการติดตั้งมาตรวัดน้ำในบริเวณนั้น ๆ ความเสียหายของเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ใช้และผู้ที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งนอกจากจะต้องติดตั้งในบริเวณพื้นที่ของผู้ขอใช้น้ำ ไม่รุกล้ำเข้าไปในแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นหรือที่ดินข้างเคียง และไม่เป็นอุปสรรคต่อการจดปริมาณน้ำและการดูแลรักษาแล้ว ยังต้องกระทบต่อการใช้สอยพื้นที่ของผู้ขอใช้น้ำน้อยที่สุดด้วย

## ติดตั้งมาตรวัดน้ำประปา “ไม่ตรงใจผู้ขอใช้น้ำ” การประปาปรับผิดหรือไม่ ?

การประปามีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะด้านกิจการ สาธารณูปโภคเกี่ยวกับการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา ให้กับประชาชนใช้อุปโภคบริโภค โดยในการเดินท่อน้ำและติดตั้ง อุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อ พื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน รวมทั้งการกำหนด บริเวณที่ดินที่จะเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์นั้น สำหรับในเขต ท้องที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ เป็นอำนาจ ของการประปานครหลวงตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติ การประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ นอกจากนี้ให้เป็นอำนาจของ การประปาส่วนภูมิภาคตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ การประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ และถึงแม้กฎหมายจะให้ อำนาจแก่การประปาในการกำหนดบริเวณที่ดินที่จะเดินท่อน้ำ และติดตั้งอุปกรณ์ก็ตาม คงมิได้หมายความว่า การประปาจะใช้ อำนาจได้ตามอำเภอใจ โดยเฉพาะในการติดตั้งมาตรวัดน้ำจะต้อง คำนึงถึงความสะดวกแก่การจดปริมาณน้ำประปา การตรวจสอบ และการบำรุงรักษาท่อและอุปกรณ์การจ่ายน้ำ ตลอดจนถึง ไม่กีดขวางหรือทำให้เจ้าของที่ดินเดือดร้อนหรือเสียหายด้วย

อย่างไรก็ตาม หากผู้ใช้น้ำขอให้ติดตั้งมาตรวัดน้ำใน จุดที่ตนต้องการ การประปาจะต้องดำเนินการตามคำขอ

อย่างเคร่งครัดหรือไม่ ? ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ แม้ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างการประสานครหลวงกับผู้ใช้น้ำ แต่เมื่อกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน จึงสามารถนำคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ขณะเดียวกัน ก็ยังเป็นอุทากาหรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนผู้ขอใช้น้ำซึ่งอยู่ในเขตความรับผิดชอบของการประสานภูมิภาคด้วย

**ข้อเท็จจริงในคดีนี้** คือ ผู้ถูกฟ้องคดี (การประสานครหลวง) ได้ทำการปรับปรุงย้ายท่อจ่ายน้ำประปาใหม่แทนท่อจ่ายน้ำเดิมที่มีอายุการใช้งานมา ๒๐ ปี เพื่อให้การจ่ายน้ำแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพ ลดการสูญเสียน้ำที่รั่วซึม โดยเจ้าหน้าที่ได้ย้ายมาตรวัดน้ำที่ผู้ใช้น้ำใช้มานานไปติดตั้งในตำแหน่งใหม่ แต่ผู้ใช้น้ำซึ่งเป็นเจ้าของบ้านขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายมาตรวัดน้ำไปติดตั้งในจุดเดิมซึ่งอยู่ในบริเวณบ้านอีกหลังที่อยู่ติดกันและเป็นที่ตั้งของมาตรวัดน้ำพิพาทมาตลอด ๑๕ ปี

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแย้งว่า ติดตั้งในตำแหน่งเดิมไม่ได้ เนื่องจากจะรูก้ำเข้าไปในเขตที่ดินของบ้านข้างเคียงซึ่งเจ้าของบ้านไม่ยินยอม และได้ติดตั้งมาตรวัดน้ำไว้ในตำแหน่งที่ใกล้เคียงกับจุดเดิม

**ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า** ตนเองได้ภาระจ่ายออมการติดตั้งมาตรวัดน้ำในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย และการที่การประปา

นครหลวงเปลี่ยนท่อจ่ายน้ำและท่อบำบัดน้ำเสียพื้นที่ ทำให้เกิดความเสียหาย จึงฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีย้ายมาตรวัดน้ำมาติดตั้งไว้ตำแหน่งเดิม และชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

ประเด็นที่น่าสนใจประการแรก คือ ผู้ฟ้องคดีได้ภาระจำยอมในการติดตั้งมาตรวัดน้ำในตำแหน่งเดิมซึ่งอยู่ในบริเวณบ้านข้างเคียงหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๗ มาตรา ๑๔๐๑ มาตรา ๑๓๘๒ และมาตรา ๑๓๖๗ กำหนดให้การได้ภาระจำยอมโดยอายุความในอสังหาริมทรัพย์นั้น จะต้องมีการครอบครองอสังหาริมทรัพย์เพื่อตน โดยความสงบ เปิดเผย ด้วยเจตนาให้ได้สิทธิภาระจำยอมในอสังหาริมทรัพย์นั้นติดต่อกันเป็นเวลา ๑๐ ปี ประกอบกับข้อบังคับการประปานครหลวงได้กำหนดให้ผู้ใช้้ำต้องยกกรรมสิทธิ์ท่อและอุปกรณ์การจ่ายน้ำให้การประปานครหลวง และเมื่อติดตั้งประปาและขึ้นทะเบียนผู้ใช้้ำเรียบร้อยแล้ว ผู้ใช้้ำมีหน้าที่ต้องดูแลรักษามาตรวัดน้ำที่ติดตั้งอยู่ภายในบริเวณบ้านรวมทั้งตรามณีและลวดร้อยตรามณีให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย และหากเกิดชำรุดเสียหายหรือสูญหายต้องชดใช้ค่าเสียหาย นอกจากนี้ ต้องยกกรรมสิทธิ์ท่อและอุปกรณ์การจ่ายน้ำ คือ มาตรวัดน้ำให้ผู้ถูกฟ้องคดี มาตรวัดน้ำจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งให้ผู้ใช้้ำหรือผู้ฟ้องคดีดูแลรักษามาตรวัดน้ำที่ติดตั้งอยู่ในบริเวณบ้านให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองมาตรวัดน้ำ จึงเป็นการครอบครอง

เพื่อดูแลรักษาแทนผู้ถูกฟ้องคดี มิได้เป็นการครอบครองโดยยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน แม้จะครอบครองนานเพียงใด ก็ไม่ได้ภาระจำยอม อีกทั้งเป็นสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่จะขจัดขวางมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปติดตั้งมาตรวัดน้ำของผู้ฟ้องคดีในที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตน

*ประการที่สอง การติดตั้งมาตรวัดน้ำในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในที่ดินซึ่งไม่ใช่ที่ตั้งอาคารของผู้ฟ้องคดีและมีดุลพินิจกำหนดจุดเพื่อติดตั้งมาตรวัดน้ำในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ตามกฎหมาย*

คดีนี้เดิมมาตรวัดน้ำของผู้ฟ้องคดีติดตั้งในลักษณะตั้งเรียงแนวขนานกับตึกและตั้งอยู่กึ่งกลางระหว่างตึกของผู้ฟ้องคดีกับตึกแถวข้างเคียง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีกับตึกแถวข้างเคียงได้ปรับปรุงพื้นที่หน้าบ้านสูงขึ้นและกั้นแนวเขตด้านหน้าเป็นกำแพง ทำให้มาตรวัดน้ำอยู่ต่ำกว่าพื้นถนน ไม่สะดวกในการอ่านตัวเลขการใช้น้ำ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการปรับปรุงท่อจ่ายน้ำเปลี่ยนท่อน้ำและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดซึ่งจะต้องถอนการติดตั้งมาตรวัดน้ำเดิมอยู่แล้ว และการติดตั้งมาตรวัดน้ำเดิมไม่ถูกต้องตามความเป็นจริงในเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการจดปริมาณน้ำและการบำรุงรักษา และเจ้าของที่ดินตึกแถวข้างเคียงไม่ยินยอมให้ติดตั้งมาตรวัดน้ำล้ำเข้าไปในที่ดินของตนอีกต่อไป เมื่อมาตรวัดน้ำเป็นเครื่องมือสำหรับวัดปริมาณน้ำที่ใช้สำหรับการอุปโภค - บริโภค ณ สถานที่ใช้น้ำ

มาตรวัดน้ำพิพาทจึงเป็นเครื่องมือวัดปริมาณน้ำที่ผู้ฟ้องคดีใช้ จึงต้องติดตั้งบริเวณหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดี การถอนการติดตั้งมาตรวัดน้ำจากจุดเดิมและนำมาติดตั้งมาตรวัดน้ำไว้ในตำแหน่งที่ใกล้เคียงกับจุดเดิมบริเวณหน้าตึกแถวของผู้ฟ้องคดี และขีดฝาผนังอาคารในจุดที่เห็นว่ากระทบต่อการใช้สอยพื้นที่ของผู้ฟ้องคดีน้อยที่สุด จึงเป็นการดำเนินการตามข้อ ๘ ของระเบียบการประสานครหลวง ฉบับที่ ๕๐ ว่าด้วยการติดตั้งประปา (พ.ศ. ๒๕๔๙) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการประสานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ และเมื่อมีการซ่อมแซมพื้นที่บริเวณจุดที่ติดตั้งแล้ว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดจุดติดตั้งมาตรวัดน้ำที่เหมาะสมอันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีใช้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๑/๒๕๕๘)

จากคดีข้างต้นมีบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการติดตั้งมาตรวัดน้ำอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

(๑) มาตรวัดน้ำเป็นกรรมสิทธิ์ของการประปา ผู้ใช้น้ำมีหน้าที่ดูแลรักษามาตรวัดน้ำให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย และการที่ผู้ใช้น้ำครอบครองมาตรวัดน้ำ เป็นการครอบครองเพื่อดูแลรักษาแทนการประปาเท่านั้น มิได้เป็นการครอบครองโดยยึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน แม้จะครอบครองนานเพียงใดก็ไม่ได้การะจำยอมแต่อย่างใด

(๒) การใช้ดุลพินิจที่จะกำหนดจุดติดตั้งมาตรวัดน้ำ ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องภายใต้เจตนารมณ์ของ

กฎหมายที่ให้อำนาจ โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์จากการติดตั้ง  
มาตรวัดน้ำ ความเสียหายของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนอกจาก  
จะต้องติดตั้งในบริเวณพื้นที่ของผู้ขอใช้น้ำ ไม่รูกล้ำเข้าไปในที่ดิน  
บ้านข้างเคียง และไม่เป็นการอุปสรรคต่อการจัดปริมาณน้ำและ  
การบำรุงรักษาแล้ว ก็จะต้องกระทบต่อการใช้สอยพื้นที่ของผู้ขอ  
ใช้น้ำน้อยที่สุดด้วย

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๒

อนุมติใช้เงินบริจาคเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ  
“ละเมิด” แต่ไม่ต้องชดใช้เงินคืน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๘

### สาระสำคัญ

ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่นำเงินบริจาคเข้าบัญชีการเงินของโรงเรียน แต่กลับเก็บรักษาไว้กับตนเองและอนุมติให้นำเงินดังกล่าวไปใช้โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถือเป็น การกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อผู้อำนวยการโรงเรียนไม่มีเจตนาที่จะไม่นำเงินส่งเข้าบัญชีของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน และที่ผ่านมา การรับบริจาคส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าระบบของราชการ โดยจะมีการเก็บรักษาไว้ในตู้เซฟเพื่อใช้จ่ายตามที่ได้รับอนุมติ ซึ่งการอนุมติให้ใช้เงินบริจาคของผู้อำนวยการโรงเรียนล้วนแต่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางโรงเรียนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ประกอบกับ หลักฐานการใช้จ่ายเงินก็ถูกต้องชัดเจนสามารถตรวจสอบได้และไม่เบิกซ้ำซ้อนกับเงินของทางราชการที่จะทำให้ราชการเสียหาย จึงถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา มิใช่กรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้อำนวยการโรงเรียนจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โรงเรียนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. หากคำสั่งทางปกครองที่ต้องทำเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องจัดให้เหตุผลทั้งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งได้อย่างถูกต้อง หากคำสั่งทางปกครองใดมิได้ระบุเหตุผลไว้ อาจส่งผลให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยบางกรณีแม้เจ้าหน้าที่จะไม่ได้ระบุเหตุผลไว้ แต่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานครบทุกข้อกล่าวหา อันแสดงให้เห็นว่าผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองเข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการวินิจฉัยแล้ว ความบกพร่องในกระบวนการออกคำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

๒. การเบิกจ่ายหรือใช้จ่ายเงินที่อยู่ในความดูแลรักษาของส่วนราชการ แม้จะมีใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และละเอียดรอบคอบ

**อนุมัติใช้เงินบริจาคเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ  
“ละเมิด” แต่ไม่ต้องชดใช้เงินคืน !**

การที่เอกชนได้บริจาคเงินให้แก่ส่วนราชการเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างใด ๆ นั้น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้เงินบริจาคหรือดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาค ส่วนราชการจะนำไปจ่ายหรือก่องหนี่ผูกพันได้เฉพาะในกิจการที่ผู้บริจาคระบุวัตถุประสงค์ในการใช้ไว้เท่านั้น (ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่ผู้บริจาคไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้หรือระบุไว้ไม่ชัดเจน ให้ส่วนราชการนำไปใช้จ่ายหรือก่องหนี่ผูกพันได้เฉพาะในกิจการของส่วนราชการนั้น หรือในทางที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ โดยส่วนรวมตามระเบียบที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจพิจารณาให้นำเงินบริจาคในกรณีดังกล่าวส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ (ข้อ ๘ วรรคสอง)

อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจมิได้นำเงินที่ได้รับบริจาคเข้าบัญชีการเงินของส่วนราชการ แต่นำไปใช้ประโยชน์แก่ทางราชการโดยส่วนรวม โดยการอนุมัติและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการกรณีจะถือเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้เงินคืนหรือไม่

ตั้งเช่นคดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งเรียกให้ผู้อำนวยการโรงเรียนรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนให้แก่ทางราชการ กรณีไม่นำเงินบริจาคเข้าบัญชีการเงินของโรงเรียนตามระเบียบของทางราชการ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนและได้รับเงินบริจาคจากบริษัท ก. จำกัด เพื่อใช้ในกิจกรรมพัฒนาโรงเรียน และจากนาย ข. ซึ่งไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๑๐,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเงินบริจาดังกล่าวเข้าบัญชีการเงินของโรงเรียนตามระเบียบของทางราชการ แต่กลับเก็บรักษาไว้กับตนเองและอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

จากนั้น ภายหลังจากตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบภายในจังหวัดและการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๔) ได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนแก่ทางราชการ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้หามีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินดังกล่าว โดยเห็นว่ามิได้เป็นผู้เก็บรักษาเงินบริจาคและไม่เคยนำเงินบริจาดังกล่าวไปใช้โดยไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แต่ได้นำไปใช้ประโยชน์แก่ส่วนราชการและมีหลักฐานการใช้จ่ายเงิน

ที่ตรวจสอบได้ อีกทั้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่มีการจัดให้มีเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณา และข้อสนับสนุน อันมีผลทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้มีประเด็นสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย สองประเด็น

**ประเด็นแรก** คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนออก โดยถูกต้องตามรูปแบบหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้หรือไม่ ? เนื่องจากมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีต้องจัดให้มีเหตุผล อันประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน การใช้ดุลพินิจ

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนแก่ทางราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิผู้ฟ้องคดี จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อปรากฏว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนนั้น ได้มีการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด รวมถึงข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาครบทุกข้อหา อีกทั้งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่เพียงว่าไม่มีพฤติการณ์ตามที่ถูกล่ามถาม โดยไม่ได้

โต้แย้งความไม่ถูกต้องในส่วนของรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง แต่เพียงยกขึ้นกล่าวอ้างเมื่อนาคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว จึงเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืน และแม้คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืน จะมีข้อบกพร่องในส่วนของรูปแบบของคำสั่งทางปกครองอยู่บ้าง แต่เหตุบกพร่องดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่ใช้พิจารณาวินิจฉัยในการออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นเหตุทำให้ไม่อาจใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวจึงไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำ ละเมิดหรือไม่ ? และผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจากการกระทำนั้นหรือไม่ ? เพียงใด ?** โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักการที่สำคัญไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้การใช้จ่ายจะไม่ใช่ไป ตามระเบียบของทางราชการ แต่หากเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ โดยส่วนรวมและมีพยานหลักฐานที่ชี้แจงได้ก็ไม่อาจถือว่าเป็น ความเสียหายของหน่วยงานผู้รับบริจาค และเมื่อพิจารณาหลักฐาน การขอเบิกเงินและการอนุมัติใช้จ่ายเงินแล้วเห็นว่า แม้การใช้

จ่ายเงินเป็นไปเพื่อประโยชน์ของโรงเรียน เพียงแต่หลักฐานการเบิกจ่ายและการอนุมัติไม่สามารถนำมาเป็นหลักฐานการจ่ายเงินตามระเบียบของทางราชการได้ก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะไม่นำเงินส่งเข้าบัญชีของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน เพียงแต่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดเท่านั้น และที่ผ่านมากการรับบริจาคเงินส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าระบบของราชการ โดยเมื่อได้รับมอบมาแล้วจะมีการเก็บรักษาไว้ในตู้เซฟเพื่อใช้จ่ายตามที่ผู้อำนวยการอนุมัติต่อไป เมื่อการอนุมัติให้นำเงินบริจาคไปใช้จ่ายของผู้ฟ้องคดีล้วนแต่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางโรงเรียนและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาค ประกอบกับหลักฐานการใช้จ่ายเงินที่ถูกต้องชัดเจนสามารถตรวจสอบได้และไม่เบิกซ้ำซ้อนกับเงินของทางราชการที่จะทำให้ราชการเสียหาย จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา มิใช่การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โรงเรียนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไร

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินคืนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองเรื่องใด หากการออกคำสั่งทางปกครองต้องทำเป็นหนังสือ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องจัดให้มีเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจตามที่มาตรา ๓๗วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวในกรณีที่ไม่เห็นด้วยได้อย่างถูกต้อง ซึ่งหากคำสั่งทางปกครองใดมิได้ระบุเหตุผลดังกล่าวแล้ว กรณีอาจมีผลทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ฝ่ายปกครองจะมิได้ระบุเหตุผลอันเป็นความบกพร่องในส่วนของรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง แต่หากฝ่ายปกครองได้แจ้งข้อกล่าวหาและเปิดโอกาสให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง และผู้อยู่ภายใต้บังคับหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ครบทุกข้อกล่าวหา อันแสดงให้เห็นว่ามีความเข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวก็ไม่ใช่สาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐาน

ในการปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองต้องยึดถือปฏิบัติ ดังนั้น การที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือจึงสมควรที่จะต้องแสดงเหตุผลประกอบ เพื่อให้ผู้รับคำสั่งได้เข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้อย่างถูกต้องและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกด้วย นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นอุทธรณ์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การพิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเบิกจ่ายหรือการใช้จ่ายเงินที่อยู่ในความครอบครองดูแลของส่วนราชการนั้น แม้จะมีใช้เงินงบประมาณของแผ่นดิน แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องตรวจสอบหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้อย่างละเอียดและรอบคอบ และปฏิบัติตามระเบียบนั้นอย่างเคร่งครัด และประการสำคัญ การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริงเท่านั้น

\*\*\*\*\*

### เรื่องที่ ๒๓

เจ้าหน้าที่ตายก่อนออกคำสั่ง หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจ  
ตาม พ.ร.บ. ละเมิดฯ ๒๕๓๙ ! ออกคำสั่งให้ทนายทชดใช้ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๐๙/๒๕๕๘

#### สาระสำคัญ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ทนายทชดของเจ้าหน้าที่ชดใช้  
ค่าสินไหมทดแทน กรณีทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ทำให้ทาง  
ราชการได้รับความเสียหาย แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด  
ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจะออกคำสั่ง  
ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ความรับผิดชอบจึงเป็นมรดกตกทอดแก่  
ทายาทตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงไม่มีอำนาจ  
ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒  
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.  
๒๕๓๙ ได้อีกต่อไป และในขณะเดียวกันก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่ง  
เรียกให้ทนายทชดชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่ง  
พระราชบัญญัติเดียวกันได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องส่งเรื่อง  
ให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องทนายทชดต่อศาลภายในอายุความ  
มรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ทนายทชดใช้  
ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ  
หรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนที่  
หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงาน  
ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่  
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ  
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ เนื่องจาก  
ทายาทดังกล่าวมิใช่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ  
เดียวกัน

๒. เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒  
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.  
๒๕๓๙ เรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่า  
สินไหมทดแทนแล้ว จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง  
ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อบังคับกับทายาทดังกล่าวได้ แต่หน่วยงานของรัฐ  
จะต้องไปใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง  
ให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความ  
๑ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก (ของ  
เจ้าหน้าที่) ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์

**เจ้าหน้าที่ตายก่อนออกคำสั่ง หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจ  
ตาม พ.ร.บ. ละเมิดฯ ๒๕๓๙ ! ออกคำสั่งให้ทนายชดใช้ !**

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๒ ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกแล้วใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที หรือกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อทนายทของเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดก โดยบังคับเอาจากกองมรดก ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทนายท” และมาตรา ๑๖๐๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้” ดังนั้น ทนายทของเจ้าหน้าที่

จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่ทั้งนี้ความรับผิดชอบนั้นไม่เกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ทายาทได้รับ ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐๑ ที่บัญญัติว่า “ทายาทไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตน”

สำหรับวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องให้ ทายาทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่ง เรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหม ทอดแทนหรือไม่ ? คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้มีคำตอบ

*ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า* ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโซยา ซึ่งในการสอบสวนนี้ปรากฏว่านาย จ. ขณะดำรงตำแหน่งนายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ ราชการได้รับความเสียหาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานผล ให้กระทรวงการคลังทราบ โดยนาย จ. เป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ระหว่างนั้นนาย จ. ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ หลังจากได้รับทราบความเห็นของ กระทรวงการคลังแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓

กรกฎาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดี (ทนายของนาย จ.) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ทนายของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นมรดกตกทอดแก่ทนายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตายตามมาตรา ๑๕๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้อีกต่อไป

ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยการออกคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีได้มีบทบัญญัติห้ามหน่วยงานของรัฐที่เสียหายออกคำสั่งเพื่อเรียกให้ผู้จัดการมรดกและหรือทายาทให้ชำระหนี้ดังกล่าว แต่เมื่อผู้จัดการมรดกหรือทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกและทายาทของนาย จ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และข้อ ๒๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตาย ให้รับผิดชอบการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดกในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ...”

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างการสอบสวนหาตัวผู้ต้องรับผิดทางละเมิดนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งว่า นาย จ. จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามรับทราบ และได้มีหนังสือถึงปลัดกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงสาธารณสุขแจ้งผลรายงานการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทราบความเสียหายและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้แล้ว แต่ในระหว่างรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้น วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ นาย จ. ได้ถึงแก่ความตาย ต่อมา สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดได้มีบันทึกลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้จ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ผู้ฟ้องคดีและทายาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามรับทราบเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบชื่อนาย จ. ถึงแก่ความตายและเห็นว่านาย จ. ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในमतแทนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการมรดกหรือทายาทของนาย จ. ต่อศาลภายในอายุความมรดกต่อไป (คือ ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะ

ทนายทของนาย จ. ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็น การออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้อง ตามกฎหมาย จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๑๓๐๙/๒๕๕๘)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติ ราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้ทนาย ทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ถึงแก่ความตายให้ชดใช้ค่าสินไหม ททดแทนว่า (๑) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตาย ก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงาน ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งให้ ทนายทของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เนื่องจากทนาย ทของเจ้าหน้าที่มิใช่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (๒) เมื่อไม่อาจ ออกคำสั่งตามมาตราดังกล่าวได้ จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองบังคับเอากับทรัพย์สินมรดกของทนายทของเจ้าหน้าที่ได้ หน่วยงานของรัฐจะต้องไปใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทนายทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น และต้องใช้สิทธิภายในอายุความ มรดกตามที่กล่าวข้างต้น ซึ่งผู้สนใจรายละเอียดสามารถศึกษา ได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๔

หนังสือราชการปลอม มองเห็นได้ ... แต่ไม่ตรวจสอบ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๙

### สาระสำคัญ

สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจัดสอบแข่งขันและประกาศชั้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มาขอใช้บัญชีด้วย ต่อมาคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้สอบแข่งขันได้ไปรายงานตัวเพื่อบรรจุแต่งตั้ง เนื่องจากมีหนังสือจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และคณะกรรมการฯ มีมติเห็นชอบให้ อบต. ใช้บัญชีผู้สอบได้โดยไม่มีการตรวจสอบกับหน่วยงานผู้ขอใช้บัญชี เมื่อหนังสือดังกล่าวมีข้อพิรุธหลายจุดที่สามารถมองเห็นได้ เช่น การระบุสถานที่ออกหนังสือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ การระบุหมายเลขโทรศัพท์มือถือ ถัดหมายเลขโทรศัพท์ของหน่วยงาน และไม่ได้ระบุจำนวนหรืออัตรากำลังที่ต้องการอย่างชัดเจน การที่คณะกรรมการฯ ไม่ได้ตรวจสอบหรือติดต่อไปยัง อบต. เจ้าของหนังสือ อันจะทำให้ทราบความจริงว่าหนังสือนั้นไม่ได้ออกโดย อบต. และผู้สอบได้ไม่ต้องรอการบรรจุเป็นเวลานานและเสียโอกาสในการบรรจุ ถือเป็นกรกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้สอบได้รายดังกล่าวได้รับความเสียหายแก่สิทธิในการที่จะได้รับบรรจุแต่งตั้ง อันเป็นการกระทำ

ละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด ของคณะกรรมการฯ ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้สอบได้ตาม มาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ของรัฐจำต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความรอบคอบ และระมัดระวัง หากมีความผิดปกติหรือมีสิ่งที่เป็นข้อพิรุณสงสัย เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน จะต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อให้เกิด ความชัดเจนและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยเร็ว การปฏิบัติราชการ โดยขาดความรอบคอบและระมัดระวังซึ่งเจ้าหน้าที่พึงต้องมีตาม วิสัยและพฤติการณ์ หรือการปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ต่อหน้าที่ จนเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลภายนอก ย่อมถือเป็นการกระทำ ละเมิดที่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย ที่เกิดขึ้นหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อ ธรรมดา แต่หากความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็น ผู้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นเองเป็นส่วนตัว

## หนังสือราชการปลอม มองเห็นได้ ... แต่ไม่ตรวจสอบ !

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วทำให้ผู้อื่นเสียหาย หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดก็จำต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำ ละเมิดแทนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตน แต่สุดท้ายเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ก็จะต้องถูกหน่วยงานต้นสังกัดตรวจสอบว่าเป็นการกระทำโดย จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนทำให้ผู้อื่นเสียหาย หรือไม่ ถ้าใช่ ... เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องถูกไล่เบี้ยให้ชดใช้เงินคืน ตามส่วนของความรับผิดแก่หน่วยงานต้นสังกัด แต่ถ้าตรวจสอบ แล้วว่าเป็นประมาทเลินเล่อแต่ไม่ร้ายแรง หน่วยงานต้นสังกัดก็ ไม่สามารถไล่เบี้ยกับตัวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ โดยต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายในส่วนนี้เอง (มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙)

การกระทำโดยจงใจนั้น เป็นเรื่องที่ชัดเจนอยู่แล้วว่า ผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำหรือมีเจตนาที่จะกระทำการโดย มิชอบเพื่อให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย ส่วนการประมาทเลินเล่อ เป็นเรื่องของ การกระทำที่สามารถป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นได้หากได้ใช้ความระมัดระวัง ซึ่งสามารถเทียบเคียงได้ กับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคสี่ ที่ให้ความหมาย ของคำว่า “กระทำโดยประมาท” ได้แก่ *กระทำ ความผิดมิใช่*

โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคล  
ในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำ  
อาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

ส่วนการกระทำโดย “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”  
ซึ่งเป็นคำที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้  
เช่น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๒๑/๒๕๕๘ ว่า  
หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคล  
พึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหาก  
ได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันไม่ให้เกิด  
ความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นเลย

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ต่อไปนี้ เป็นกรณีที่  
เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ความระมัดระวังไม่เพียงพอในการตรวจสอบ  
ข้อเท็จจริงของเรื่องที่พบความผิดปกติ ทั้งที่สามารถป้องกันปัญหา  
ได้และหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด  
ดังกล่าว

คดีนี้สืบเนื่องจากสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่นได้มี  
การจัดสอบแข่งขัน และต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการพนักงาน  
ส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น เรื่อง การขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้  
เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็น  
ผู้สอบได้ในลำดับที่ ๘๕ จากจำนวน ๑,๑๕๕ ราย จากนั้นได้มี

การบรรจุแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้จำนวน ๒๓๗ อัตราตามลำดับ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มาขอใช้บัญชีด้วย

ประเด็นปัญหาอยู่ที่รายชื่อของผู้ฟ้องคดี เพราะหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นให้ไปรายงานตัวเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง เนื่องจาก อบต. ต้นกก (นามสมมติ) ได้มีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นได้มีมติเห็นชอบ พร้อมทั้งได้จัดส่งเอกสารต่าง ๆ ให้แก่ อบต. ต้นกก เพื่อดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีต่อไป

เมื่อ อบต. ต้นกก ได้รับเรื่องและตรวจสอบพบว่าหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่อ้างว่าออกจาก อบต. ต้นกกนั้น เป็นหนังสือราชการปลอม โดย อบต. ต้นกกไม่ได้เป็นผู้ทำหนังสือดังกล่าว จึงได้มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นทราบเรื่องที่เกิดขึ้น

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือติดตามเรื่องต่อ อบต. ต้นกก ซึ่งได้รับหนังสือแจ้งตอบกลับว่า อบต. ต้นกก ไม่เคยมีหนังสือขอใช้บัญชีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้โทรติดต่อสอบถามไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น ซึ่งก็ได้รับการยืนยันว่ามีการขอใช้บัญชีผู้สอบได้จาก อบต. ต้นกก

ภายหลังจากเกิดเรื่อง ผู้ฟ้องคดีได้รอกการบรรจุอยู่นานเมื่อไม่ได้รับแจ้งผลใด ๆ จึงได้ยื่นฟ้องสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อบต. ต้นกก (ผู้ถูกฟ้องคดี

ที่ ๓) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการถูกระทบสิทธิที่จะได้รับบรรจุแต่งตั้ง ค่าเสียหายได้ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ปัญหา คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

กรณีการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือดังกล่าวมีข้อพิรุธหลายจุดที่สามารถมองเห็นได้ เช่น การระบุสถานที่ออกหนังสือไม่ถูกต้องตามรูปแบบหนังสือราชการ มีการระบุหมายเลขมือถือแทนหมายเลขโทรศัพท์ของหน่วยงาน และไม่ได้ระบุจำนวนหรืออัตรากำลังที่ต้องการอย่างชัดเจน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้มีการตรวจสอบหรือติดต่อไปยังหน่วยงานเจ้าของหนังสือเพื่อความชัดเจน ซึ่งจะทำให้ทราบความจริงว่าหนังสือดังกล่าวไม่ได้ออกโดย อบต. ต้นกก และผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรอการบรรจุเป็นเวลานานและเสียโอกาสในการบรรจุ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับดำเนินการประชุมและมีมติเห็นชอบให้ อบต. ต้นกก ใช้บัญชีผู้สอบได้รายผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการตรวจสอบกับหน่วยงานผู้ขอใช้บัญชีเพื่อความชัดเจน

ประกอบกับหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือแจ้งจาก อบต. ต้นกกว่าไม่ได้เป็นผู้ทำหนังสือที่พิพาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีโทรไปสอบถามเรื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับยืนยันว่ามี การทำหนังสือดังกล่าวจาก อบต. ต้นกก จึงรับฟังได้ว่าการกระทำ

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายแก่สิทธิในการที่จะได้รับบรรจุแต่งตั้งอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนการกระทำของ อบต. ต้นกกนั้น หลังจากทราบเรื่องได้ทำการตรวจสอบพบว่าหนังสือที่พิพาทซึ่งลงนามโดยรองนายก อบต. ต้นกก เป็นหนังสือที่มีการปลอมแปลงขึ้น เนื่องจากขณะที่มีหนังสือฉบับนี้ อบต. ต้นกก ไม่มีอัตราว่างในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีขึ้นบัญชี คือ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ เพราะได้มีการบรรจุตำแหน่งดังกล่าวไปแล้วก่อนหน้านั้น และรองนายก อบต. ต้นกกได้ยืนยันว่าไม่ใช่ลายมือชื่อของตนที่ลงนาม อีกทั้งเลขที่หนังสือพบว่าเป็นเลขที่หนังสือเรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จึงได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีว่า อบต. ต้นกกไม่ได้มีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบได้หนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือราชการปลอม รวมทั้งได้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนกรณีมีผู้ปลอมแปลงเอกสารราชการ โดยไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ของ อบต. ต้นกกเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำหนังสือดังกล่าว กรณีจึงรับฟังไม่ได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อบต. ต้นกกไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดจึงยกฟ้อง อบต. ต้นกก และพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้

ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนเงินค่าเสียหายที่ศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดจากพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีประเด็นอุทธรณ์เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าเสียหายดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๑/๒๕๕๙)

คดีนี้ ... ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องใช้ความระมัดระวังและรอบคอบในการทำงาน และต้องตรวจสอบเมื่อพบความผิดปกติที่เกิดขึ้นต้องงานในหน้าที่โดยทันที เพื่อให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขโดยเร็ว การปฏิบัติราชการที่ขาดความระมัดระวังซึ่งเจ้าหน้าที่พึงต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ หรือปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ในหน้าที่ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ย่อมเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา) ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เพราะ ... การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อาจกระทบสิทธิของบุคคลได้อยู่ตลอดเวลา จึงไม่อาจละเลยล่าช้าปล่อยเวลาให้ล่วงไป จนเกิดความเสียหายขึ้น !

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๕

อายุความเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ...

กรณีกระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๙

### สาระสำคัญ

กรณีนายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ได้ลงนามรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ แม้ต่อมากระทรวงการคลังจะมีความเห็นว่าจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้แตกต่างจากที่นายกเทศมนตรีวินิจฉัยสั่งการไว้และให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเพิ่มอีก ๓ ราย แต่ความเห็นที่แตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่เริ่มนับไปแล้วเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ส่วนเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มอีก ๓ รายนั้น นายกเทศมนตรีต้องออกคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณี

เจ้าหน้าที่อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่นายกเทศมนตรีไม่ส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัย ถือเป็น การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. วันที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ลงนามรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ถือเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างช้า ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. แม้กระทรวงการคลังจะมีความเห็นแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน แต่ก็ไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่เริ่มนับไปแล้วเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

๒๕๓๙ ส่วนกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นให้เพิ่มตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้น หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่มิคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๓. เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามข้อ ๑๗ วรรคสี่ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยสั่งการ

๔. กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ให้หน่วยงานของรัฐหรือผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี หากต่อมากระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วและแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นก็สามารถวินิจฉัยสั่งการตามที่ได้เห็นว่าถูกต้องและแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน

อายุความเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ...  
กรณีกระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง

การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรัฐตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ทั้งนี้ ก่อนจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ อาทิ การรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ (ข้อ ๑๗ วรรคสอง) การมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง) เป็นต้น ส่วนกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาและมีความเห็นแล้วเสร็จภายในเวลาเมื่อใดนั้น ระเบียบดังกล่าวกำหนดว่ากระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐ

ที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี (ข้อ ๑๗ วรรคห้า) ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นที่เสียหายมีอำนาจที่จะมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ (ข้อ ๑๗ วรรคห้า) อย่างไรก็ดี ในกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว และหากหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้กำกับดูแลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องได้ (ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง)

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลตำบล โดยนายกเทศมนตรีได้ออกคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังซึ่งแตกต่างจากความเห็นของเทศบาลตำบล และเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยและภายหลังจากที่ได้อุทธรณ์คำสั่งจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่สำคัญคือ

(๑) วันที่ “รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐรับทราบรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว แต่ไม่ได้ลงวันที่รับทราบในบันทึกที่คณะกรรมการฯ เสนอ และการนับอายุความในกรณีที่กระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่าง

(๒) แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดไว้

(๓) การพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเมื่อพ้นอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการกำหนดราคากลางและช่างผู้ควบคุมงานโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณปริมาณเหล็กเสริมมากกว่าจำนวนที่ใช้จริง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายจากการทำสัญญาสูงกว่าวงเงินที่ควรจ่าย

ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ รายงานผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดี

ทราบว่าเป็นการให้ผู้ที่ฟ้องคดีรับผิด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีรับทราบผลการพิจารณาโดยลงนามในท้ายรายงานว่า “ทราบ” “ดำเนินการตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติ” แต่ไม่ได้ลงวันที่กำกับไว้ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ และลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ รายงานให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังตรวจสอบ ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๐ แจ้งผลการพิจารณาโดยมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด โดยกำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยไว้ และพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดเพิ่มขึ้นอีก ๓ ราย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ต่อมา ในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้มีหนังสือแจ้งการอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้กรมบัญชีกลางทราบแล้ว ขณะเดียวกัน กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๐ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๘

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ แจ้งยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย พร้อมกับระบุว่า “ท่านสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์กรณีหากยังไม่พอใจผลการ

พิจารณาอุทธรณ์ก่อนกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่พิจารณาอุทธรณ์ จึงฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ และหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ประการแรก คือ วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคือเมื่อใด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยสั่งการตามความในข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง ย่อมถือว่าได้ “รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน” และแม้จะไม่ปรากฏว่าได้ลงนามรับทราบและวินิจฉัยสั่งการเมื่อใด แต่จากหนังสือกรมบัญชีกลางที่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบนั้น ได้อ้างถึงหนังสือเทศบาลลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบตามข้อ ๑๗ วรรคสอง จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นอย่างชัด ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความ

สองปีนับแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ คือ ภายในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๐

ส่วนวันที่หน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๐ จะถือเป็นวันที่รัฐถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยชี้ว่า แม้กระทรวงการคลังจะมีความเห็นว่าจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้แตกต่างจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยสั่งการไว้และให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอีก ๓ รายก็ตาม แต่อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด หากได้เริ่มนับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐถึงจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ และโดยที่เทศบาลตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแม้กระทรวงการคลังจะได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบ แต่ผู้กำกับดูแลเทศบาลตำบลก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นว่าถูกต้องและแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบอีก ๓ รายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

การที่กรมบัญชีกลางมีความเห็นที่แตกต่างจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่เริ่มนับ

ไปแล้วเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงเป็นการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ประการที่สอง กรณีที่กรมบัญชีกลางไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร ศาลปกครองสูงสุดวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงฯ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปี และเมื่อเทศบาลตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เห็นสมควรโดยไม่จำเป็นต้องรอผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังจนขาดอายุความตามนัยข้อ ๑๗ วรรคสี่และวรรคห้า

ประการที่สาม กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้แจ้งการอุทธรณ์ให้กรมบัญชีกลางทราบ แต่หลังจากที่ได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลางให้ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือกระทรวงการคลัง

ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๐ เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติ  
 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๙  
 มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีกลับมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน  
 ๒๕๕๐ ยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามเดิมเป็น  
 การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย  
 ว่า เมื่อกรมบัญชีกลางแจ้งผลการตรวจสอบและผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง  
 ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิด จึงเป็นกรณีที่ได้มีผลการตรวจสอบของกระทรวง  
 การคลังแล้ว และมีใช้กรณีมีคำสั่งเรียกให้รับผิดไปก่อนโดยไม่รอ  
 ผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้  
 อุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องส่งคำอุทธรณ์ให้กระทรวง  
 การคลังพิจารณา แต่ต้องทำการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี  
 และหากไม่เห็นด้วยก็ต้องส่งคำอุทธรณ์ไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณา  
 อุทธรณ์วินิจฉัย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕  
 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
 ทุกร้อยคดี เมื่อพิจารณาถ้อยคำในหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน  
 ๒๕๕๐ ประกอบกับคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่เห็นว่าควรรอผลการ  
 ตรวจสอบของกระทรวงการคลัง จึงถือได้ว่าเป็นเพียงการพิจารณาคำ  
 อุทธรณ์ในเบื้องต้นของผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อนส่งความเห็น  
 ไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ยังไม่อาจถือว่าได้วินิจฉัย  
 อุทธรณ์โดยก้าวล่วงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด  
 อีกทั้งถ้อยคำที่ว่า “... ท่านสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์กรณี  
 หากยังไม่พอใจผลการพิจารณา ...” ก็ไม่อาจถือได้ว่าได้แจ้งสิทธิการ

ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น หนังสือดังกล่าวจึงยังไม่มีผลทางกฎหมายกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ยังได้อธิบายหลักการในทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและขั้นตอนการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมถึงขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๙

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๖

## เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ฟ้องได้ !

แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๕๘

## สาระสำคัญ

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัคร ซึ่งขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม และขอให้เพิกถอนคำสั่ง แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวมิได้มี ผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่อื่นจะทำให้ผู้สมัครที่ยื่นฟ้องคดีนี้ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และไม่มีการยื่นหนังสือ คัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อนายอำเภอภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่มิคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กรณีจึงเป็นการยื่นฟ้องคดีโดยมิได้ ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน ศาลปกครองจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นจะต้องมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของตนด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ หรือการคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายในกำหนดระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้วินิจฉัยหรือสั่งการในเรื่องนั้นแล้ว ยังไม่เป็นที่พอใจหรือตนไม่เห็นพ้องด้วย จึงจะนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการกระทำนั้นได้ แต่หากมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองก็มิอำนาจไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้

**เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ฟ้องได้ !  
แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง**

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากจะต้องเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดี เช่น เรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง) ระยะเวลาการฟ้องคดี (มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๑) การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำข้อพิพาทมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองสำหรับกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อน (มาตรา ๔๒ วรรคสอง) เป็นต้น หากเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่หากไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ดังเช่นคดีที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในฉบับนี้ เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย และการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ทำให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

เหตุของคดีนี้เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้ออกประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา มีการประกาศบัญชีรายชื่อว่า มีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวนสองคน โดยนาย ท. เป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านาย ท. เป็นผู้ที่มีลักษณะต้องห้ามของการจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขณะยื่นใบสมัครยังรับราชการเป็นลูกจ้างประจำสังกัดเทศบาล จึงขาดคุณสมบัติในการสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือคัดค้านการรับสมัครต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยการร้องคัดค้านให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้จัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ซึ่งนาย ท. ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งนาย ท. เป็นผู้ใหญ่บ้าน และแจ้งผลการพิจารณาคัดค้านของผู้ฟ้องคดีว่านาย ท. ไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยมีคำขอ ๒ ประการ คือ (๑) ขอให้ศาลเพิกถอนประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และ (๒) ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาย ท. เป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้มีประเด็นว่า การยื่นฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขของการฟ้องคดีทั้งในเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรือ

อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และก่อนฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้หรือไม่ ?

ปัญหาคำขอประการแรก คือ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่มีรายชื่อตามประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเห็นว่า ประกาศดังกล่าวมีรายชื่อของผู้สมัครบางรายที่ขาดคุณสมบัติ จะถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคำขอนี้ว่า ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากประกาศดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาได้

ส่วนคำขอประการที่สอง การที่ยื่นหนังสือคัดค้านผลการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ถือได้ว่าได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนการฟ้องคดีแล้วหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง เมื่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

และก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งนาย ท. เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือ

คัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านภายหลังการเลือกผู้ใหญ่บ้าน (วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๕) แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งแต่งตั้งนาย ท. เป็นผู้ใหญ่บ้าน (วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕) ไม่เป็นไปตามข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จะถือว่าผู้ฟ้องคดี แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๑๑/๒๕๕๘)

คดีนี้ถือเป็นตัวอย่างที่ดีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายความว่า การกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจนั้น จะต้องมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของตนด้วย และนอกจากนั้น หากกฎหมายเฉพาะที่บังคับใช้ในเรื่องนั้นได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเรื่องการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายในกำหนดเวลาใดเวลาหนึ่ง ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้วินิจฉัยหรือมีการสั่งการในเรื่องนั้นแล้ว หากคำขอที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในแต่ละเรื่องนั้น มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กล่าวข้างต้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๒๗

คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ...  
กับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๓/๒๕๕๘

## สาระสำคัญ

ผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับแจ้งจากนายอำเภอว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของนายอำเภอ เรื่องผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านกรณีไม่ต้องทำการเลือกเนื่องจากเหลือผู้สมัครที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพียงรายเดียว ซึ่งขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นกำหนดให้กระทำภายหลังจากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว การนำประกาศดังกล่าวมาฟ้องก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นกรณีที่มีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ และไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่หลังจากนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้สมัครรายที่ถูกตัดสิทธิได้ยื่นคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือเป็นกรณาดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่ง

พระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว เมื่อนายอำเภอมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาพร้อมแจ้งสิทธิการฟ้องคดีให้ทราบแล้ว และได้ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคำฟ้องในกรณีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านกำหนดวิธีการโต้แย้งคัดค้านการแต่งตั้งหรือการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้โดยเฉพาะว่าให้กระทำภายหลังจากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วเท่านั้น หากดำเนินการคัดค้านก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่ง หรือคัดค้านเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันหลังจากที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้สมัครซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เนื่องจากถือว่าไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

**คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ...  
กับสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง**

“การคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน” ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการไว้ในข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยระบุว่า เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง และเมื่อนายอำเภอได้รับหนังสือคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการสอบสวน แล้วรายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นและหลักฐานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามที่มีการร้องคัดค้านหรือได้มีการกระทำโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งภายใน ๘๐ วันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าววิธีการคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

(๑) คำร้องคัดค้านจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอ และ

(๒) การคัดค้านจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา ๑๕ วัน หลังจากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว

ดังนั้น กรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจาก ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนการคัดค้านก่อนหรือไม่ เนื่องจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน หากไม่ได้ดำเนินการคัดค้านภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลปกครอง ย่อมไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความได้

นอกจากนี้ กรณีที่มีการร้องคัดค้านก่อนที่นายอำเภอจะมี คำสั่งแต่งตั้ง ถือว่ามีผลเป็นการคัดค้านตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ ?

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ใน คอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นกรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมายเลข ๒ ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงทำให้เหลือผู้สมัครที่มีคุณสมบัติ ครบถ้วนเพียงรายเดียว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ออกประกาศ เรื่อง ผล การเลือกผู้ใหญ่บ้านกรณีไม่ต้องทำการเลือก ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยให้นาย ช. ซึ่งเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้รับเลือกเป็น

ผู้ใหญ่บ้าน ในวันเดียวกันนั้นผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือร้องคัดค้าน  
กรรมการตรวจสอบการเลือกตั้ง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง  
ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งนาย ช. เป็นผู้ใหญ่บ้าน  
ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือคัดค้านอีกครั้งเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม  
๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม และการมี  
คำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน  
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาล  
ปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ๒ ประการ คือ (๑) เพิกถอน  
ประกาศอำเภอ เรื่อง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และ (๒) เพิกถอนคำสั่ง  
แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจประการแรก คือ  
ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศผลการเลือก  
ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ? ซึ่งตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราช  
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒  
กำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับ  
การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ  
การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีการดำเนินการ  
ตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น  
หรือมิได้มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในเวลา  
ที่กฎหมายนั้นกำหนด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อขั้นตอนหรือวิธีการ  
โต้แย้งคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดไว้โดยเฉพาะว่า

ให้กระทำได้ภายหลังจากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน แล้วเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำประกาศอำเภอ เรื่อง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน มาฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการโต้แย้งคัดค้านที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคดีในข้อหาขึ้นต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประเด็นต่อมา คือ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ? และได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งให้นาย ช. เป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำร้องคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยทำหนังสือฉบับดังกล่าวได้แจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับจากวันที่ได้รับหนังสือ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว

เมื่อหนังสือแจ้งผลการพิจารณาลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๓ จึงพออนุมานได้ว่าผู้ฟ้องคดีควรจะได้รับอย่างรวดเร็วในวัน

เดียวกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๙๐ วันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงให้รับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณาต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๓/๒๕๕๘)

คดีนี้สรุปได้ว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านได้ดำเนินการโต้แย้งคัดค้านผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยถูกต้องแล้ว อีกทั้งได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้อธิบายว่า กฎหมายว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดวิธีการโต้แย้งคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้โดยเฉพาะแล้วว่า ให้กระทำได้ภายหลังจากที่นายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้วเท่านั้น หากดำเนินการคัดค้านก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือคัดค้านเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๑๕ วัน หลังจากที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมไม่มีสิทธิที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากถือว่าไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม

ขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเรื่องการคัดค้าน  
การเลือกผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ การฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาล  
ปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวก็ต้องยื่นฟ้องภายใน  
๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการคัดค้านตามมาตรา ๔๙ แห่ง  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๕๒ ครับ ... !

\*\*\*\*\*

**เรื่องที่ ๒๘**  
**“ลูกจ้าง” ซึ่งมีลักษณะต้องห้าม**  
**ของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๘**  
**สาระสำคัญ**

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งทำงานในบริษัทเอกชน โดยทำงานประจำทุกวันเว้นวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดประจำสัปดาห์ มีการบันทึกเวลาเข้างานและเลิกงาน และลงเวลาทำงานทุกวัน มีลักษณะเป็นลูกจ้างประจำของบริษัทตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่บุคคลดังกล่าวได้ยื่นใบสมัครเพื่อรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านก่อนที่จะยื่นใบลาออกและได้รับอนุญาตให้ลาออกจากบริษัท กรณีจึงถือว่าขณะยื่นใบสมัครผู้สมัครรายนี้มีสถานะเป็นลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อนายอำเภอมีคำสั่งให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

**หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง**

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง

ท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดว่าผู้สมัครจะต้องไม่เป็นลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำนั้น จะต้องพิจารณาสถานะความเป็นลูกจ้างในเวลาที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) ที่กำหนดว่าจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก และจะต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก โดยแม้ผู้สมัครจะมีอายุไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันสมัคร แต่ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านมีอายุครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ หรือในขณะที่สมัครจะมีภูมิลำเนาและมีชื่อในทะเบียนบ้านน้อยกว่าสองปี แต่ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านมีภูมิลำเนาและมีชื่อในทะเบียนบ้านครบสองปี กรณีก็ต้องถือว่าผู้สมัครเป็นผู้มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้คุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) มีได้จนถึงวันที่รับเลือกหรือจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน

**“ลูกจ้าง” ซึ่งมีลักษณะต้องห้าม  
ของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน**

ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นหนึ่งในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องที่มากที่สุด ขณะเดียวกันก็มีสถานะเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องที่ด้วย บทบาทดังกล่าวทำให้ต้องมีการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้สมัครก่อนได้รับการเลือกจากประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ๑๓ ประการ ซึ่งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การเป็นลูกจ้างของเอกชน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๗) ว่าต้องไม่เป็นลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าหากในวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้สมัครมีสถานะเป็น “ลูกจ้าง” ของเอกชน แต่ในวันเลือกไม่ได้เป็นลูกจ้างของเอกชน จะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) ดังกล่าวข้างต้นหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจับสลาก

ได้หมายเลข ๑ และนาง ส. ได้หมายเลข ๒ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครและเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำขณะที่สมัครรับเลือกผู้อยู่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การทำงานของตนไม่มีลักษณะเป็น ลูกจ้างตามความหมายของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่มีลักษณะเป็นผู้รับจ้างเหมาตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจาก บริษัทก่อนวันเลือกผู้อยู่บ้าน จึงเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้อยู่บ้าน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็น “ลูกจ้าง” ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นลูกจ้างตามมาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับนิยาม คำว่าลูกจ้างตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทำงาน ในตำแหน่งคนงาน แผนกโกดังวัตถุดิบ ทำงานประจำทุกวัน มีวันอาทิตย์เป็นวันหยุดประจำสัปดาห์ และลงเวลาทำงานทุกวัน โดยมีการบันทึกเวลาเข้างาน เลิกงาน การทำงานของผู้ฟ้องคดี

จึงมีลักษณะเป็นลูกจ้างประจำของบริษัทตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗  
 อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นลูกจ้างของบริษัทตั้งแต่วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๓๑ และได้ยื่นใบลาออกเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่ทำงานถึงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ หากก่อนที่จะลาออกจากงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ จะถือว่าไม่เป็นผู้มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าจะต้องไม่เป็นผู้จ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลาออกและได้รับอนุญาตให้ลาออกตามความประสงค์เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ดังนั้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) ดังกล่าวจะพิจารณาในเวลาทีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วินิจฉัยสถานะและการดำรงอยู่ของความเป็น “ลูกจ้าง” ตามมาตรา ๑๒ (๗) ดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยด้วยว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) มีความแตกต่างกับมาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องพิจารณาแต่ละกรณีไป ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า จะต้องมียุ่ไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก และจะต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก ดังนั้น หากผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านคนใด แม้จะมีอายุไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ในวันเลือกผู้ใหญบ้านอายุครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ หรือในขณะที่ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จะมีภูมิลำเนาและมีชื่อในทะเบียนบ้านน้อยกว่าสองปี แต่ในวันเลือกผู้ใหญบ้านครบสองปี ก็ต้องถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้คุณสมบัติของผู้สมัครตามมาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) มีได้จนถึงวันที่รับเลือกหรือจนถึงวันเลือกผู้ใหญบ้าน

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๒๕๑/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีว่า การพิจารณาคุณสมบัติว่าผู้สมัครรายใดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จะต้องพิจารณาแต่ละกรณีไป ซึ่งคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) กฎหมายมีเจตนารมณ์ประสงค์ให้ผู้สมัครมีคุณสมบัติได้จนถึงวันรับเลือกหรือจนถึงวันเลือกได้ แต่ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) กรณีผู้สมัครมีสถานะเป็นลูกจ้างของเอกชน จะต้องพิจารณาในวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น และยังเป็นอนุหากรณีที่ดีสำหรับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านว่า จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของตนเป็นเบื้องต้นว่ากฎหมายกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการสมัครไว้ในลักษณะเช่นใด ซึ่งคดีนี้อาจช่วยให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีแนวทางในการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

## เรื่องที่ ๒๙

หลักเกณฑ์วิธีการเข้าชื่อกันของราษฎรในการร้องขอ ...

ให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕๐/๒๕๕๘

## สาระสำคัญ

กรณีราษฎรเข้าชื่อกันและมีหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เพราะเหตุไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งการเข้าชื่อกันได้ทำเป็นหนังสือระบุชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอโดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อชัดเจนเพียงพอให้เข้าใจได้ว่าผู้ร้องขอเป็นใครและสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นการเข้าชื่อกันตามกฎหมาย ส่วนจำนวนราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามนั้น ยึดถือในขณะที่มีการยื่นหนังสือร้องขอให้มีการถอดถอน โดยใช้ฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงและมีความน่าเชื่อถือ เมื่อจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดแล้ว การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่นายอำเภอจะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ราษฎรในหมู่บ้านเข้าชื่อกันขอให้ออกตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ต้องพิจารณาและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (๑) เจตนาของราษฎรที่เข้าชื่อกันซึ่งต้องทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อและแนบเอกสารแสดงตัวตนเพื่อยืนยันถึงการแสดงเจตนาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง (๒) ราษฎรที่เข้าชื่อกันต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ เป็นผู้มิมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเข้าชื่อยื่นคำร้อง (๓) จำนวนราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ณ เวลาที่ยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนมีจำนวนเท่าใด และ (๔) ราษฎรที่เข้าชื่อกันต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ดังกล่าว

**หลักเกณฑ์วิธีการเข้าชื่อกันของราษฎรในการร้องขอ ...  
ให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน !**

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ สำหรับราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หมายถึง (๑) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือก (๒) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช (๓) ไม่เป็นคนวิกลจริตและจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (๔) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

คดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากราษฎรเข้าชื่อถอดถอนและนายอำเภอได้มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยคดีมีประเด็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าชื่อของราษฎรเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการไว้แต่อย่างใด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงเป็นการวางหลักปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีดังกล่าวเพื่อให้ราษฎรหรือฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีราษฎรจำนวน ๑๓๕ คน เข้าชื่อกันและมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป เนื่องจากกระทำการปลอมแปลงเอกสารการประชุมของราษฎร

หลังจากได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณา เนื่องจากมีการแอบอ้างบุคคลอื่นและมีการปลอมลายมือชื่อ และบางคนถูกหลอกลวงให้มาลงชื่อ มีการเปิดโอกาสให้มีการยื่นถอดถอนเพิ่มขึ้นอีก และมีราษฎรบางคนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ และบางรายได้ขอลถอนรายชื่อไปแล้ว แต่กลับปรากฏชื่ออยู่ในบัญชีผู้เข้าชื่อด้วย

จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานะเดิมตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับวิธีการเข้าชื่อกันของราษฎรอันจะมีผลตามกฎหมายว่า เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าชื่อไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องพิจารณาถึงเจตนาของราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่าประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งด้วยการเข้าชื่อกันซึ่งต้องทำเป็นหนังสือมีการลงลายมือชื่อและแนบเอกสารแสดงตนเพื่อยืนยันถึงการแสดงเจตนา

การที่ราษฎรเข้าชื่อกันและมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ เรื่อง ขอดถอนผู้ใหญ่บ้าน พร้อมรายชื่อของราษฎรจำนวน ๑๓๕ คน ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้มีการถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นการเข้าชื่อกัน ร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และการเข้าชื่อกันได้ทำเป็นหนังสือระบุชื่อ ที่อยู่ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อชัดเจนเพียงพอให้เข้าใจได้ว่าผู้ร้องขอเป็นใครและสามารถตรวจสอบได้ หนังสือร้องขอให้มีการถอนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเข้าชื่อกันตามกฎหมาย และจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันทั้งหมด จึงต้องยึดถือตามหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นสำคัญ

สำหรับจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันดังกล่าวมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๑ หรือไม่ จำนวนเท่าใด และมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากการตรวจสอบเอกสารสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน แบบรับรองข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลการทะเบียนของสำนักทะเบียนกลางปรากฏว่ามีผู้ร้องบางคนมิได้มีภูมิลำเนาและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามทะเบียนราษฎร มีชื่อในทะเบียนบ้านติดต่อกันไม่ถึงสามเดือน

และไม่ได้เป็นผู้เข้าชื่ออยู่ในกลุ่มที่เข้าชื่อของราษฎร ดังนั้น ราษฎรที่มีรายชื่อเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีจึงมีจำนวน ๑๒๖ คน ส่วนราษฎรที่เข้าชื่อกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่นั้น ต้องยึดถือจำนวนราษฎรทั้งหมดที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ในขณะที่มีการยื่นหนังสือร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ฟ้องคดี ในวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๔ โดยต้องใช้ฐานข้อมูลจำนวนราษฎร ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งจากฐานข้อมูลของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง พบว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ มีจำนวน ๒๓๓ คน ซึ่งเป็นข้อมูลจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บข้อมูลจำนวนราษฎรโดยตรง จึงมีความน่าเชื่อถือ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีก็ได้โต้แย้งคัดค้านจำนวนราษฎรดังกล่าว กรณีจึงต้องรับฟังว่าราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๔ มีจำนวน ๒๓๓ คน และในจำนวนนี้มีผู้ที่ไม่มีคุณสมบัติในการเข้าชื่อจำนวน ๗ คน ดังนั้น จำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดจึงเท่ากับ ๒๒๖ คน และเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยมีภูมิสำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันที่เข้าชื่อยื่นคำร้อง จึงมีจำนวนเท่ากับ ๑๑๓ คน

การที่มีราษฎรเข้าชื่อกันให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจำนวน ๑๒๖ คน จึงเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั้งหมดแล้ว คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕๐/๒๕๕๘)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว การมีคำสั่งให้ ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงต้องพิจารณา (๑) เจตนาของราษฎรที่เข้าชื่อกันโดยการทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อและแนบเอกสารแสดงตัวตนว่าประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง (๒) พิจารณาคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของราษฎรที่เข้าชื่อกันว่า เป็นไปตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือไม่ (๓) พิจารณาจำนวนราษฎรในหมู่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ณ เวลาที่ยื่นหนังสือร้องขอให้ถอดถอนว่ามีราษฎร ณ เวลาดังกล่าวจำนวนเท่าใด และ (๔) พิจารณาจำนวนราษฎรที่เข้าชื่อกันโดยมีคุณสมบัติถูกต้องและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่ ประกอบกับหากพิจารณาครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว นายอำเภอย่อมมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔

วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

\*\*\*\*\*

## เรื่องที่ ๓๐

**ไปราชการต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุมัติ  
จากผู้มีอำนาจ ... มีความผิด ต้องพ้นจากตำแหน่ง !**

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓๕/๒๕๕๙**

## สาระสำคัญ

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) ขออนุมัติเดินทางไปราชการต่างประเทศ แต่รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ทบทวนโครงการโดยมีเนื้อความไม่เห็นด้วย จึงถือว่ายังไม่ได้มีการอนุมัติให้เดินทางไปราชการตามคำขอ การที่นายก อบต. และประธานสภา อบต. ยังคงเดินทางไปราชการต่างประเทศ ถือว่ามีเจตนาฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๗ (๑) โดยชัดแจ้ง ส่วนการที่นายก อบต. ได้อนุมัติและจัดให้มีบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นเจ้าหน้าที่ของ อบต. ร่วมเดินทางไปด้วย และมีการจัดทำหลักฐานเพื่อยืนยันการเบิกจ่ายงบประมาณอันเป็นเท็จ ซึ่งถือว่ามีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามข้อ ๗ (๒) ของระเบียบเดียวกันในเรื่องอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้นายก อบต. พ้นจากตำแหน่งฐานละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วย  
กฎหมาย

### หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามที่กำหนด  
ไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทาง  
ไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมฯ  
(ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๗ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น  
ผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการนอกราชอาณาจักรของผู้บริหาร  
ท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น และให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็น  
ผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการนอกราชอาณาจักรของรองผู้บริหาร  
ท้องถิ่น ที่ปรึกษาและเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ  
พนักงาน ลูกจ้าง และพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยมิได้ให้อำนาจในการอนุมัติให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเดินทาง  
โดยใช้งบประมาณของส่วนราชการด้วย หากผู้มีอำนาจฝ่าฝืน  
อนุมัติให้บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมเดินทาง  
ไปราชการโดยผลการและโดยที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ย่อม  
ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจต้องพ้นจาก  
ตำแหน่งได้ นอกจากนี้ โครงการที่เสนอต่อผู้มีอำนาจเพื่อขอ  
อนุมัติการเดินทางไปราชการไม่ว่าจะในราชอาณาจักรหรือนอก  
ราชอาณาจักรก็ตาม จะต้องพิจารณาและคำนึงถึงประโยชน์ที่ทาง  
ราชการจะได้รับ ความเหมาะสมของโครงการ และความคุ้มค่า  
ของเงินงบประมาณที่ต้องใช้จ่ายไปประกอบกันด้วย

**ไปราชการต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุมัติ  
จากผู้มีอำนาจ ... มีความผิด ต้องพ้นจากตำแหน่ง !**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๔๖ กำหนดให้การเดินทางไปราชการต่างประเทศ ซึ่งจะเบิกค่าใช้จ่ายได้ หมายถึง การเดินทางไปราชการนอกราชอาณาจักร โดยผู้ที่เดินทางไปจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามข้อ ๗ คือ (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาไม่อนุมัติ ให้แจ้งเหตุผลการไม่อนุมัติด้วย และผู้บริหารท้องถิ่นหรือประธานสภาท้องถิ่นสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (๒) ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของรองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงลูกจ้างและพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ...

ส่วนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๙๒ กำหนดกรณีที่น่าปรากฏว่า

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว ถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่าบุคคลเหล่านี้มีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สิ้นสุด

คดีที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมายและระเบียบข้างต้น โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ขออนุมัติเพื่อเดินทางไปราชการต่างประเทศ แต่รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งว่า “ควรทบทวนใหม่ ดูกำหนดการแล้วไปเที่ยวนั่งรถ Coach ปรับอากาศกันทั้งวัน กินอาหารเวียดนาม มีงานอะไรให้ดู แม่น้ำห่าน แม่น้ำหอม บ้าบอไม่เห็นมีอะไรที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น งบประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็ก ๆ ทำอะไรได้มากมาย โดยเฉพาะกับศูนย์เด็กเล็ก” การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงเดินทางไปราชการ เพราะเห็นว่าตนมีดุลพินิจที่จะกระทำได้ ทั้งยังได้อนุมัติให้เจ้าหน้าที่และบุคคลภายนอกเข้าร่วมเดินทาง

ไปแทนเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เดินทางไปด้วยโดยใช้งบประมาณของทางราชการ ทั้งสองกรณีถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

เหตุของคดีเกิดขึ้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้รับเรื่องร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบเกี่ยวกับการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสั่งการให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงพบว่าผู้ฟ้องคดีเดินทางไปราชการเพื่อศึกษาดูงานที่ประเทศเวียดนามตามโครงการที่ได้ขออนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีจริง

นายอำเภอจึงเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้คืนสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ตามกฎหมาย

*ประการแรก คือ การเดินทางไปราชการต่างประเทศของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่น่าสนใจคือ คำสั่งของรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ทบทวนโครงการถือเป็นการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปราชการต่างประเทศหรือไม่ ?*

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่

ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนาที่จะให้การเบิกจ่ายงบประมาณในการเดินทางไปราชการของส่วนราชการท้องถิ่น ต้องอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณคุ้มค่าและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานราชการ สำหรับกรณีที่เป็นการเดินทางไปราชการต่างประเทศของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่นและประธานสภาท้องถิ่น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขออนุมัติให้เดินทางไปราชการต่างประเทศ แต่ปรากฏว่ารองผู้ว่าราชการจังหวัดในขณะนั้นซึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ทบทวนโครงการดังกล่าว และเมื่อพิจารณาถึงเนื้อความคำสั่งของรองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับการเดินทางไปดูงาน และมีเจตนาที่จะให้ผู้ฟ้องคดีนำโครงการไปทบทวน ถือว่ายังไม่ได้มีการอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปราชการตามที่เสนอการที่ผู้ฟ้องคดีและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงเดินทางไปราชการ จึงถือว่ามีเจตนาที่จะฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๗ (๑) โดยชัดแจ้ง

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คำสั่งให้ทบทวนโครงการไม่ใช่คำสั่งไม่อนุมัติ แต่เป็นเพียงคำสั่งให้ใช้ดุลพินิจทบทวนที่จะเดินทางไปราชการได้นั้น เห็นว่า เนื้อความที่สั่งให้ทบทวนมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งโดยมีเจตนาที่จะไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีและประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเดินทางไปราชการ หากว่าผู้ฟ้องคดีทบทวนแล้วไม่เห็นด้วยก็สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้นกำหนดไว้ แต่มีใช้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจได้โดยผลการโดยมิได้สนใจกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

ประการที่สอง คือ การที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานเจ้าหน้าที่เดินทางไปทัศนศึกษาจำนวน ๓๓ คน แต่ในจำนวนนั้นได้จัดให้มีบุคคลภายนอกจำนวน ๑๓ คนที่มีได้เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลร่วมเดินทางไปด้วยและเบิกจ่ายงบประมาณ ถือเป็น การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การอนุมัติของผู้ฟ้องคดี ไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกที่จะมีสิทธิเบิกงบประมาณของทางราชการได้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำหลักฐานเพื่อยืนยันการเบิกจ่ายงบประมาณโดยนารายชื่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เดินทางไปทัศนศึกษาเข้ามาแทนที่บุคคลภายนอกนั้น ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวข้อ ๗ (๒) ว่าด้วยอำนาจอนุมัติการเดินทางไปราชการของผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งยังมี

การสร้างพยานหลักฐานเท็จซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หากไม่รีบดำเนินโครงการภายในกำหนดเวลาจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อราชการ เพราะได้วางเงินมัดจำที่เกี่ยวกับการเดินทางไปแล้ว และบุคคลภายนอกที่อนุมัติให้ไปทัศนศึกษาก็เป็นผู้นำชุมชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชุมชนนั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเดินทางไปราชการเนื่องจากยังไม่ได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับโครงการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีผลผูกพันต่อการกระทำและงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำไปก่อนหน้าที่จะได้รับอนุมัติให้เดินทางไปราชการ การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และบุคคลภายนอกเดินทางไปราชการ จึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๓๕/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ  
 ผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ  
 โครงการศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศ ซึ่งจะต้องศึกษาระเบียบ  
 ข้อบังคับให้ชัดเจน นอกจากนี้ การที่ผู้มีอำนาจมีความเห็นใน  
 ลักษณะที่เป็นข้อสังเกตหรือเงื่อนไขใด ๆ ก็ควรที่จะต้องศึกษา  
 ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ โดยคดีนี้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการที่ดี  
 ในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่เสนอขออนุมัตินั้น  
 จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ ความ  
 เหมาะสมของโครงการ หรือความคุ้มค่ากับเงินงบประมาณของทาง  
 ราชการที่จะต้องใช้จ่าย และกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอนุมัติ  
 การเดินทางไปราชการ กฎหมายมิได้ให้อำนาจในการอนุมัติ  
 ให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเดินทางโดยใช้งบประมาณของ  
 ส่วนราชการได้ หากฝ่าฝืนกระทำการดังกล่าวไปโดยพลการและ  
 โดยไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแล้ว  
 ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งผู้มีอำนาจอาจมีคำสั่ง  
 ให้พ้นจากตำแหน่งได้ !

\*\*\*\*\*

## ที่ปรึกษา

นายอดิโชค	ผลดี	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการ สำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี	ธัญญสิริ	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

## คณะทำงาน

นายปิยะศาสตร์	ไชวพันธ์	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปราณี	สุขศรี	ผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการคดีปกครอง รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการ กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการฯ
นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายณัฐพล	ลือสิงหนาท	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิติพร	ปานใหม่	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายนิรัญ	อินทร	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวปุกัญญาภา	ไชยคำมี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุญยรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตาภา	มุสิกชนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน ผู้พิมพ์
นางสาวอรณิชา	โฉมวัฒนา	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน ผู้ออกแบบปก