

นายอำเภอไม่สอบวินัยกำนันตามที่ผู้ร้อง : ราษฎรจัดใจ ฟ้องศาลปกครองได้หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค “นายอำเภอ” ถือเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำเนิการทางวินัย (หากผิดวินัยร้ายแรงผู้ว่าฯ มีอำนาจลงโทษ) ฉะนั้น นายอำเภอจึงนับว่าเป็นที่พึ่งและเป็นที่ยึดเหนี่ยวของราษฎรที่มาร้องเรียน ดังเช่นคดีที่นำมาฝากนี้ ซึ่งน่าสนใจว่าหากนายอำเภอมิได้ดำเนินการตามที่มีการร้องเรียน ไม่ว่าจะพิจารณาแล้ว ไม่มีมูลจึงยุติเรื่อง หรือละเลยไม่พิจารณา หรือดำเนินการพิจารณาล่าช้า หรือพิจารณาแล้วแต่เห็นว่าการลงโทษเบาเกินไป เช่นนี้ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้นายอำเภอดำเนินการทางวินัยหรือเพิ่มโทษได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ? มาติดตามหาคำตอบกับคดีที่นำมาคุยกันในคอลัมน์ “กฎหมายฝ่ายปกครอง” ฉบับนี้ ไปพร้อมกันครับ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ นางสาวมาลี (นามสมมุติ) ซึ่งได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี กรณีเมื่อครั้งนางสาวมาลีดำรงตำแหน่งกำนัน ได้ถูกศาลแขวงมีคำพิพากษาว่าได้ปลุกปั่นเสารั่วรुकเข้าไปในเขตคันคลองอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนว่านางสาวมาลีขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งกำนัน ขอให้ปลดออกจากตำแหน่ง นายอำเภอจึงมีหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนคนดังกล่าวว่านางสาวมาลีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่นางสาวมาลีซึ่งดำรงตำแหน่งกำนัน มีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองภายในโครงการส่งน้ำของกรมชลประทาน แต่กลับกระทำความผิดเสียเอง จึงถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่นายอำเภอกลับมิได้ดำเนินการลงโทษทางวินัย โดยหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดแล้ว นางสาวมาลีได้ลาออกจากตำแหน่งกำนันและลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ทั้งที่ความผิดดังกล่าวถือว่าขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีด้วย จึงยื่นฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้นายอำเภอพิจารณาโทษทางวินัยแก่นางสาวมาลีและพิจารณาว่านางสาวมาลีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ... คำฟ้องนี้เป็นคำฟ้องที่ศาลรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องเพื่อขอให้ศาลบังคับนายอำเภอให้ดำเนินการตามคำขอดังกล่าวได้หรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๕ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย

หรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือได้รับแจ้งจากบุคคลใดว่า ผู้สมัครผู้ใดไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยโดยเร็ว...

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากเรื่องที่น่ามาฟ้องจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย กล่าวคือ ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดี ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย

เมื่อพิจารณาตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ที่ขอให้ศาลพิพากษาให้นายอำเภอพิจารณาโทษทางวินัยแก่นางสาวมาลีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งกำนันแล้วเห็นว่า การที่ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยกับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือไม่ นั้น เป็นอำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมแต่ละกรณี อันเป็นดุลพินิจและอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ศาลปกครองมิอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนผู้บังคับบัญชาได้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับการที่นายอำเภอจะดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยแก่นางสาวมาลีหรือไม่ ก็มิได้มีผลโดยตรงที่จะเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีนี้จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการที่นายอำเภอไม่พิจารณาโทษทางวินัยแก่นางสาวมาลี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องนายอำเภอในข้อหานี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนคำขอที่ขอให้นายอำเภอพิจารณาว่านางสาวมาลีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี นั้น **ศาลท่านเห็นว่า** เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคตินำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรียังอยู่ในระหว่างรอการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยยังมิได้มีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้ง การวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ นายอำเภอย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี กรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน

ศาลปกครองสูงสุดยื่นตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา
(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๗๗/๒๕๖๘)

สรุปได้ว่า เหตุที่ศาลไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ เนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กล่าวคือ ในการฟ้องขอให้นายอำเภอลงโทษทางวินัยกำนัน ถือเป็นอำนาจทางการบริหารของนายอำเภอ และการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับลักษณะดังกล่าวได้ กรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามกฎหมาย อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากการจะลงโทษทางวินัยกำนันหรือไม่ มิได้มีผลโดยตรงในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขอให้นายอำเภอพิจารณาว่าอดีตกำนันเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีนี้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง มิใช่ นายอำเภอ ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องด้วยการรับคำฟ้องของศาลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

ฉะนั้น เหตุเดือดร้อนเสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จะต้องเป็นการใช้อำนาจหรือการละเลยล่าช้าต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทบสิทธิหรือทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้นั้น โดยตรง และต้องฟ้องผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ร้องเรียนเห็นว่าเรื่องที่ตนร้องเรียนไม่ได้รับการดำเนินการ ก็อาจร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องเรียน กล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่ และเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ... ครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์”)



<https://aclib.admincourt.go.th/>