หลักปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัย
ของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองอุบลราชธานี

สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
	การพัสดุ	
๑.	ลงชื่อตรวจรับพัสดุโดยไม่มีหน้าที่ อ้างเจตนาดี ทำไม่ได้ !!	๑
	วินัย	
๒.	ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันสิบห้าวัน : เหตุผลอันสมควร*และ*การนับระยะเวลา รวมวันหยุดราชการ !	๙
๓.	ไม่รักษา *“เกียรติและวินัย”* ก็อาจเป็นเหตุ ให้ถูกออกจากราชการได้	๑๙
๔.	ผู้ใหญ่บ้าน ... ไม่นำเงินไปบริจาคตามมติ คณะกรรมการหมู่บ้านและบริหารโครงการ ประปาไม่โปร่งใส !! ผิดวินัยร้ายแรง !!	๓๐
๕.	เมื่อคดีอาญายกฟ้อง ... จะขอให้ยกเลิก โทษทางวินัยได้หรือไม่ ?	๓๗

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
	คำสั่งทางปกครอง	
๖.	“มีพฤติการณ์ที่จำเป็น” ขอขยายระยะเวลา ยื่นคำอุทธรณ์ได้	๔๘
๗.	เมื่อคู่กรณีรู้และเข้าใจเรื่องที่ถูกสอบข้อเท็จจริง ถือว่าได้สิทธิ “รับฟังคู่กรณี” แล้ว	๖๐
	ละเมิด	
๘.	เจ้าหน้าที่ส่งมอบงานผิดระเบียบ ... เงินราชการสูญหายจากธนาคาร *ประมาทเลินเล่อหรือไม่ ?*	๗๑
๙.	ใครรับผิด เมื่อเจ้าหน้าที่ผิดพลาด ในการหักบำเหน็จชำระหนี้สหกรณ์ ?	๗๙
๑๐.	นำราคาที่เคยเสนอและถูกยกเลิกไปแล้ว ... มาเปรียบเทียบให้เป็นราคาที่ควรจัดซื้อครั้งนี้ ... *ไม่ได้ !!*	๘๖
๑๑.	กระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง คำสั่งให้ชดใช้ต้องใช้อายุความ ๑ ปี	๙๔
๑๒.	เพลิงไหม้บ่อขยะ ลามติดที่ทำกินเอกชน ... เทศบาลต้องรับผิด ?!	๑๐๔

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๓.	วางท่อประปารุกล้ำที่ดินเอกชนโดยไม่แจ้งให้เจ้าของทราบ ... ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย	๑๑๑
๑๔.	“กรรมการรับ-จ่ายเงิน” ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงิน*โดยไม่ทักท้วง* !	๑๒๐
	ท้องถิ่น	
๑๕.	เบิกจ่ายเงินค่าน้ำมัน “รถยนต์ส่วนตัว” โดยใช้สิทธิ ... ราชการ !	๑๒๗
๑๖.	จับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านผิดขั้นตอน ... การเลือก (ไม่) ชอบหรือไม่ ?	๑๓๖
๑๗.	ล้างมลทิน ไม่ลบล้างการกระทำความผิด หมดสิทธิเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน !	๑๔๓
๑๘.	ไม่อนุมัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเดินทางไปดูงานต่างประเทศ ... เพราะจำเป็นครับ !	๑๔๙
๑๙.	“แพทย์ประจำตำบล” ... คัดเลือกอย่างไรและจำเป็นต้องมีหรือไม่ ? ...	๑๕๗

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
	ควบคุมอาคาร	
๒๐.	ดัดแปลงและใช้ประโยชน์ในอาคารผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต ... ต้องรื้อถอน !	๑๖๔
๒๑.	เมื่อเจ้าของตาย ... คำสั่งให้รื้อถอนอาคารและสิทธิอุทธรณ์มีผลถึงทายาท !?	๑๗๓
	สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ	
๒๒.	ศาลอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้บุตรได้หรือไม่ ?	๑๘๑
	การเงินการคลัง	
๒๓.	ส่งหลักฐานการจ่ายเพื่อส่งใช้เงินยืมไม่สมบูรณ์ ต้อง “ทักท้วง” ก่อนที่จะดำเนินการตามสัญญายืม ?	๑๙๒
๒๔.	ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ *“เสียหายแก่ฐานะทางการคลัง”* หัวหน้าคลังต้องรับผิด !	๒๐๑

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
	การสาธารณูปโภค	
๒๕.	สร้างสถานีขึ้นลงรถ BRT ... สัดส่วนเกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเสียหาย	๒๐๙
	ความรับผิดอย่างอื่น	
๒๖.	“เงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน” !! จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ไม่ใช่เพื่อชดใช้ค่าเสียหาย	๒๒๐
	บริหารงานบุคคล	
๒๗.	กระทำผิดนอกเวลาราชการและเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ ... ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่ ?	๒๒๖
	เงื่อนไขการฟ้องคดี	
๒๘.	การฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องศาสนสถานของชุมชน ... สิทธิที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง	๒๓๔

เรื่องที่ ๑
ลงชื่อตรวจรับพัสดุโดยไม่มีหน้าที่
อ้างเจตนาดี ทำไม่ได้ !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๓๘/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

ผู้บังคับบัญชาลงนามรับพัสดุอะไหล่รถยนต์โดยมิได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ ถือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุซึ่งได้มีคำสั่งแต่งตั้งโดยเฉพาะให้ตรวจรับอะไหล่รถยนต์และเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาจำใจต้องลงนามตรวจรับพัสดุโดยไม่มีการตรวจรับจริง แม้ผู้บังคับบัญชาจะอ้างว่าต้องลงชื่อรับพัสดุไว้ก่อนเพื่อให้ทันเบิกจ่ายเงิน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหากมีการส่งมอบอะไหล่รถยนต์จริงก็ยังมีเวลาเพียงพอที่จะตรวจรับพัสดุได้ทันปีงบประมาณ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลพัสดุยืนยันว่าผู้ขายไม่ได้ส่งมอบพัสดุและลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินไม่ใช่ของผู้ขาย จึงเชื่อได้ว่ามีการลงชื่อรับพัสดุโดยไม่มีอะไหล่รถยนต์ตามที่จัดซื้อจริง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาจึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗๑ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีหน้าที่ตรวจรับหรือรับมอบพัสดุที่ซื้อหรือจ้างให้ถูกต้องครบถ้วน แล้วจึงมอบพัสดุดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่พัสดุพร้อมทำใบตรวจรับพัสดุและมอบใบตรวจรับให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างและเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อเบิกจ่ายเงินตามระเบียบของทางราชการต่อไป กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ แต่กลับทำหน้าที่และลงลายมือชื่อรับพัสดุ ถือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ ซึ่งหากการตรวจรับพัสดุโดยไม่มีอำนาจนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จะถือเป็นการกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ลงชื่อตรวจรับพัสดุโดยไม่มีหน้าที่ อ้างเจตนาดี ทำไม่ได้ !!

หน้าที่ในการตรวจรับพัสดุ เป็นหน้าที่ของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ โดยปัจจุบันมีกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุฉบับใหม่ใช้บังคับแทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๐๐ กำหนดว่า "หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด" แต่ขณะนี้ยังไม่มีการออกระเบียบเรื่องนี้มาใช้บังคับ จึงต้องนำข้อ ๗๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีประกาศหรือระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นไปตามที่บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๒[๑] กำหนดไว้

---

[๑] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑๒๒ ให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ และบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ

(มีต่อหน้าถัดไป)

คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจรับพัสดุโดยผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ แต่กลับลงชื่อตรวจรับพัสดุไว้ก่อนแล้วจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุต่อไป โดยอ้างว่าเพื่อให้ทันเบิกจ่ายเงินค่าพัสดุ **เช่นนี้จะถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุเป็นผู้ตรวจรับพัสดุหรือไม่ และหากการตรวจรับพัสดุดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่**

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กองทัพเรือ) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและคณะกรรมการตรวจรับพัสดุชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีในขณะดำรงตำแหน่ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ เกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้วแต่กรณี รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศในเรื่องนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

รองเสนาธิการฐานทัพเรือ ทำหน้าที่รักษาการหัวหน้าแผนกส่งกำลังบำรุงและหัวหน้ากองขนส่ง ได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการฐานทัพเรือให้เป็นผู้ยืมเงินสวัสดิการของฐานทัพเรือเพื่อจัดซื้ออะไหล่รถยนต์สำหรับซ่อมเองและจ้างเอกชนซ่อม ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงลายมือชื่อรับอะไหล่รถยนต์ที่สั่งซื้อทั้งที่ไม่มีอำนาจ จนเป็นเหตุให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีจำใจลงนามตรวจรับพัสดุดังกล่าวโดยที่ไม่ได้มีการตรวจรับพัสดุจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการทหารเรือ) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คดีนี้มีประเด็นปัญหาที่พิจารณา คือ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะดำรงตำแหน่งรองเสนาธิการฐานทัพเรือ ทำหน้าที่กองขนส่งและรักษาการหัวหน้าแผนกส่งกำลังบำรุง ฐานทัพเรือ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างบำรุง ซ่อมบำรุง การจัดหา การสะสม การจัดซื้อจัดจ้าง การแจกจ่าย และการจำหน่ายพัสดุ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของฐานทัพเรือและหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ภาคใต้

ก็ตาม แต่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ทางบริหาร มิใช่อำนาจหน้าที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งผู้บัญชาการฐานทัพเรือได้มีคำสั่งโดยเฉพาะแต่งตั้งให้นาวาตรี ฉ. เรือเอก ป. เรือเอก ก. และเรือโท ศ. เป็นคณะกรรมการตรวจรับอะไหล่รถยนต์ที่พิพาท ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับอะไหล่รถยนต์ที่พิพาทแต่อย่างใด ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๗๑ กำหนดให้คณะกรรรมการตรวจรับพัสดุมีหน้าที่ตรวจรับพัสดุที่ซื้อหรือจ้างให้ถูกต้องครบถ้วน แล้วจึงมอบพัสดุที่ซื้อหรือจ้างให้เจ้าหน้าที่พัสดุพร้อมทำใบตรวจรับพัสดุนั้นแล้วมอบใบตรวจรับให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างและเจ้าหน้าที่พัสดุเพื่อเบิกจ่ายเงินตามระเบียบของทางราชการต่อไป

การที่ผู้ฟ้องคดีไปลงนามรับพัสดุอะไหล่รถยนต์ที่พิพาทโดยไม่ได้มีหน้าที่ในการตรวจรับพัสดุ จึงเป็นการกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ และยังเป็นเหตุหนึ่งให้กรรมการตรวจรับพัสดุซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีย่อมมีความยำเกรงไม่มากก็น้อยในการที่จะไปรื้อการตรวจรับอะไหล่รถยนต์ที่จัดซื้ออีก อีกทั้งการส่งมอบอะไหล่รถยนต์ดังกล่าวหากมีอยู่จริงก็ยังมีเวลาตรวจรับได้ โดยเมื่อพิจารณาตามใบเสร็จรับเงินที่ผู้ฟ้องคดีเข้าไปเกี่ยวข้อง ก็อยู่ในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๔๕ ซึ่งยังมีเวลาเพียงพอที่จะตรวจรับพัสดุได้ทันปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าต้องลงชื่อรับพัสดุอะไหล่รถยนต์ไว้ก่อน แล้วจึงส่งมอบให้คณะกรรมการตรวจรับ

พัสดุตรวจต่อไปเพื่อให้ทันเบิกจ่ายเงินค่าอะไหล่ จึงไม่มีน้ำหนักที่จะรับฟังได้ ประกอบกับคำให้การของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลพัสดุของฐานทัพเรือได้ยืนยันว่าผู้ขายไม่ได้ส่งมอบพัสดุ ตนจึงไม่ยอมลงชื่อในช่องผู้รับสินค้า และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุได้ให้การยืนยันว่าไม่เคยเห็นอะไหล่รถยนต์ที่จัดซื้อ แต่ต้องลงลายมือชื่อตรวจรับพัสดุเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อรับอะไหล่รถยนต์แล้ว นอกจากนั้น ลายมือชื่อของผู้ขายในใบเสร็จรับเงินก็ไม่ใช่ลายมือชื่อของผู้ขาย จึงเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อรับพัสดุโดยไม่มีอะไหล่รถยนต์ตามที่จัดซื้อจริง

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่จงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่ให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุเป็นผู้รับมอบอะไหล่รถยนต์ที่พิพาท อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ **คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๓๘/๒๕๖๐)*

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หากได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใด จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ความระมัดระวัง ละเอียดรอบคอบ และอยู่ในกรอบของกฎหมาย อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดูแลรับผิดชอบในเรื่องใด แต่เข้าไปทำหน้าที่ทั้งที่ไม่ได้รับมอบหมาย ดังเช่นกรณีของการตรวจรับพัสดุในคดีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ จึงไม่มีหน้าที่ตรวจรับพัสดุ แต่กลับลงชื่อรับพัสดุ ถือว่าเป็นการกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ จึงเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ซึ่งหากการตรวจรับพัสดุดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ส่วนคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตรวจรับพัสดุของทางราชการตามระเบียบ หากบกพร่องต่อหน้าที่ดังเช่นคดีนี้ที่ลงชื่อตรวจรับทั้งที่ไม่มีการตรวจรับจริง แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ก็จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามสัดส่วนแห่งความรับผิดด้วยเช่นกัน

เรื่องที่ ๒
ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันสิบห้าวัน : เหตุผลอันสมควรและการนับระยะเวลารวมวันหยุดราชการ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๓๖/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

ข้าราชการไม่มาปฏิบัติราชการเป็นเวลา ๑๘ วัน โดยไม่ได้ส่งใบลาหรือแจ้งสาเหตุให้ผู้บังคับบัญชาทราบ แม้จะอ้างว่าระหว่างนั้นได้ออกปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นและได้รับอนุญาตด้วยวาจาจากผู้บังคับบัญชาแล้วก็ตาม แต่งานดังกล่าวไม่ใช่งานตามภารกิจของกลุ่มงานในสังกัดที่ได้รับมอบหมาย กรณีจึงเป็นการกระทำนอกเหนือหน้าที่ ส่วนที่อ้างว่ามีอาการเจ็บป่วยโดยมีใบรับรองแพทย์ซึ่งเป็นเพียงการบันทึกอาการของโรคตามคำบอกเล่าของคนไข้โดยที่ไม่มีประวัติทางการแพทย์อื่นมาประกอบ อีกทั้งใบรับรองแพทย์ได้ออกภายหลังจากที่ไม่มาปฏิบัติราชการถึง ๓ เดือน จึงรับฟังไม่ได้ว่ามีอาการเจ็บป่วยจริง กรณีจึงถือเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร และต้องนับระยะเวลาการละทิ้งหน้าที่ราชการต่อเนื่องกันไป แม้จะมีวันหยุดราชการอยู่ระหว่างช่วงกลางของวันที่เจ้าหน้าที่ขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันนั้นด้วยก็ตาม เมื่อละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกัน

เป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตที่ได้รับมอบหมายหรือได้รับคำสั่งแต่งตั้ง ซึ่งการจะวินิจฉัยว่าข้าราชการผู้ใดมีหน้าที่ใดนั้นต้องพิจารณา ดังนี้ (๑) ระเบียบและกฎหมาย (๒) มาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง (๓) คำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา และ (๔) พฤตินัยหรือการกระทำในแต่ละกรณี การที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจหนึ่งแต่กลับไปปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจอื่นที่ไม่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งหรือมีการมอบหมายเป็นการเฉพาะแล้ว กรณีถือเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

๒. กรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งอาจถูกลงโทษถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการนั้น การนับ

ระยะเวลาที่ละทิ้งหน้าที่ราชการจะต้องนับต่อเนื่องกันไป แม้จะมีวันหยุดราชการ เช่น วันเสาร์ วันอาทิตย์ วันหยุดนักขัตฤกษ์ วันหยุดตามประเพณี หรือวันหยุดชดเชยอื่น ๆ คั่นอยู่ระหว่างช่วงกลางของวันที่ขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันก็ตาม

ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันสิบห้าวัน : เหตุผลอันสมควรและการนับระยะเวลารวมวันหยุดราชการ !

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ตนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาแล้ว จะต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดและไม่กระทำผิดวินัย กรณีที่ไม่อาจมาปฏิบัติราชการไม่ว่าจะมีสาเหตุจากเรื่องใดก็ตาม ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลาประเภทนั้น หากไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องอาจเป็นความผิดวินัยได้

ดังเช่นการที่ข้าราชการ**ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน**โดยไม่มีเหตุอันสมควร ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งการพิจารณาความผิดทางวินัยดังกล่าว จะต้องพิจารณา***เหตุผลอันสมควร***ของการละทิ้งหน้าที่ราชการและระยะเวลาต้อง***ติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน***

คดีปกครองที่หยิบยกมาเป็นอุทาหรณ์นี้

นอกจากจะมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเหตุผลอันสมควรและการนับระยะเวลาว่าจะต้องนับต่อเนื่องรวมวันหยุดราชการด้วยหรือไม่แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักปฏิบัติราชการว่า

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภายใต้ภารกิจในกลุ่มงานที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่

ข้อพิพาทในคดีนี้ มูลเหตุเกิดขึ้นจากการที่ข้าราชการไม่มาปฏิบัติราชการติดต่อกันต่อเนื่องเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่ได้ส่งใบลาหรือแจ้งผู้บังคับบัญชาถึงเหตุที่ไม่อาจมาปฏิบัติราชการได้ และในช่วงระหว่างวันที่ขาดราชการมีวันหยุดราชการด้วย หลังจากมีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งปลดออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

เมื่ออุทธรณ์คำสั่งปลดออกจากราชการและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ข้าราชการท่านนี้ (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ

โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เดิมดำรงตำแหน่ง***เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.*** และต่อมาเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้มีคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่***กลุ่มบังคับโทษปรับ*** โดยมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

ผู้ฟ้องคดีขาดราชการระหว่างวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ระหว่างวันที่ขาดราชการดังกล่าวมีวันหยุดราชการ คือ วันเสาร์-อาทิตย์และวันหยุดชดเชยสำหรับวันหยุดนักขัตฤกษ์ โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การนับวันขาดราชการได้มีการนับวันหยุดราชการรวมเข้าไปด้วย ซึ่งหากหักวันดังกล่าวออกถือว่ามิได้ขาดราชการติดต่อกันเกิน ๑๕ วันตามที่ถูกกล่าวหา นอกจากนี้ ในวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๓ โรคเก๊าท์ซึ่งเป็นโรคประจำตัวของผู้ฟ้องคดีกำเริบ จึงได้โทรศัพท์ไปปรึกษาแพทย์โดยได้รับคำแนะนำให้ซื้อยามาทาน และในวันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้ออกปฏิบัติหน้าที่**ร่วมสืบสวนและจับกุมนักค้ายาเสพติด** โดยผู้บังคับบัญชาก็ทราบและได้อนุญาตด้วยวาจาแล้ว จึงไม่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการ

ปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีนี้โดยมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

ประเด็นแรก ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง (*วันที่ ๑๑ ถึงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๓*) นั้น *ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่หน้าที่ตามภารกิจในกลุ่มงานของตน* ดังนั้น จะถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการหรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางหลักการปฏิบัติราชการไว้ว่า** ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงาน

เฉพาะงานในกลุ่มงานตามที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาจะสั่งการเป็นอย่างอื่น โดยข้าราชการทุกคนต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของตน ซึ่งการพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดมีหน้าที่ใดนั้นพิจารณาได้ ดังนี้ ๑) พิจารณาจากระเบียบและกฎหมาย ๒) พิจารณาจากมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง ๓) พิจารณาจากคำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา และ ๔) พิจารณาจากพฤตินัย

ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปฏิบัติราชการเฉพาะงานในกลุ่มบังคับโทษปรับ เว้นแต่ผู้ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาจะสั่งการเป็นอย่างอื่น เมื่อไม่ปรากฏว่ากลุ่มบังคับโทษปรับที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่มีภารกิจการสืบสวนและจับกุมนักค้ายาเสพติด และการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมต้องเป็นกรณีที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. และจะใช้อำนาจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ได้ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชามอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติและต้องปฏิบัติเฉพาะกรณีที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาคนใดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติภารกิจอื่นนอกเหนือจากภารกิจในกลุ่มงานของตน

จึงเป็นการกระทำนอกเหนือหน้าที่และไม่อาจถือได้ว่าในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้มาปฏิบัติราชการ

ประเด็นที่สอง *การที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการถือว่ามีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ ?* โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งใบลาหรือแจ้งสาเหตุให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และภายหลังได้แสดงใบรับรองแพทย์ของ

โรงพยาบาลของรัฐซึ่งได้ออกภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการถึง ๓ เดือน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากข้อความที่ระบุในใบรับรองแพทย์ประกอบกับถ้อยคำที่นายแพทย์ ว. ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้ความว่า ใบรับรองแพทย์ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการบันทึกอาการของโรคตามที่ได้มีการสอบถามประวัติการเจ็บป่วยของคนไข้จากคำบอกเล่าของผู้ฟ้องคดี โดยที่ไม่ได้มีประวัติทางการแพทย์อื่นมาประกอบการวินิจฉัยโรคว่าในระหว่างวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บป่วยตามที่ผู้ฟ้องคดีบอกเล่าจริงหรือไม่ อีกทั้งใบรับรองแพทย์ได้ออกภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการถึง ๓ เดือน

จึงรับฟังไม่ได้ว่าในระหว่างวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บป่วยด้วยโรคเก๊าท์ดังที่กล่าวอ้าง การไม่มาปฏิบัติราชการในระหว่างวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ประเด็นที่สาม *การนับระยะเวลาละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน ต้องนับวันหยุดราชการรวมเข้าไปด้วยหรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ต้องนับต่อเนื่องกันและเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไว้แล้วตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร. ๐๗๐๙.๒/๑๐๐๐ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการในระหว่างวันที่ ๓ ถึงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ รวม ๑๘ วัน ซึ่งมีวันหยุดราชการอยู่ระหว่างช่วงกลางของวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกัน โดยไม่ได้ส่งใบลาหรือแจ้งสาเหตุในการไม่มาปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดทราบ

จึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๓๖/๒๕๕๙

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ตนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาแล้ว จะต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการลาราชการจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลาประเภทนั้น และในกรณีที่การขาดราชการโดยมีวันหยุดราชการอยู่ระหว่างวันที่ขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกัน

การนับวันที่ขาดราชการต้องนับต่อเนื่องกัน หากขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถือว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่อาจถูกลงโทษถึงขั้นปลดออกดังเช่นคดีนี้

เรื่องที่ ๓
ไม่รักษา “เกียรติและวินัย”
ก็อาจเป็นเหตุให้ถูกออกจากราชการได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๖๗/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

ข้าราชการตำรวจเรียกรับสินบนและสับเปลี่ยนตัวผู้ต้องหาในคดียาเสพติด ซึ่งแม้จะไม่มีประจักษ์พยานรู้เห็นเหตุการณ์ขณะเรียกรับเงินผู้ต้องหา แต่พยานให้การต้องตรงกันว่าได้มีการพูดคุยและส่งคืนรถยนต์ที่ยึดไว้ หรือมีส่วนรู้เห็นในการยึดทรัพย์สินอื่นของผู้ต้องหา แม้จะไม่มีพยานหลักฐานพอฟังได้อย่างชัดเจนว่าข้าราชการตำรวจเป็นผู้เรียกร้องเงินจากผู้ต้องหา แต่พฤติการณ์เชื่อได้ว่ามีส่วนร่วมรู้เห็นอยู่ด้วยในการยึดและส่งคืนทรัพย์สินให้กับผู้ต้องหาจริง อันถือว่ามีส่วนพัวพันและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งหากให้รับราชการตำรวจต่อไปอาจทำให้ประชาชนทั่วไปขาดความศรัทธาและเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งกรณีนี้เป็นข่าวสาธารณะและคาบเกี่ยวถึงการกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ชายแดนระหว่างประเทศ จึงถือได้ว่าข้าราชการตำรวจรายนี้มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๒๑ (ใช้บังคับขณะนั้นปัจจุบัน คือ มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติ

ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗) ดังนั้น คำสั่งให้ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมอง เนื่องจากถูกสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ต้องปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้ (๑) ได้ผ่านกระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมาก่อน (มีการตั้งข้อกล่าวหาและแสวงหาพยานหลักฐานตามกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมาย) (๒) ผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดหรือไม่ปรากฏประจักษ์พยานที่จะลงโทษทางวินัยถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการได้ และ (๓) ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏในชั้นการสอบสวนสอดคล้องตรงกันและทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามีส่วนร่วมหรือรู้เห็นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หรือมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนนั้น ซึ่งหากจะให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

ไม่รักษา *"เกียรติและวินัย"*
ก็อาจเป็นเหตุให้ถูกออกจากราชการได้

"เกียรติตำรวจของไทย เกียรติวินัยกล้าหาญมั่นคง จะดำรงพิทักษ์สันติราษฎร์นั้น ..." เสียงเพลงมาร์ชตำรวจดังแว่วมาจากรายการวิทยุขณะที่กำลังนั่งเขียนบทความลงวารสาร ทำให้นึกไปถึงว่า การปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว ก็ยังต้องธำรงไว้ซึ่งเกียรติและวินัยของความเป็น "ข้าราชการตำรวจ" อีกด้วย ดังที่ปรากฏตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ความว่า **"ข้าราชการตำรวจต้องถือและปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และจรรยาบรรณของตำรวจตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด"**

เมื่ออ่านถึงตรงนี้หลายท่านอาจจะตั้งคำถามว่า "วินัย" แท้จริงแล้วหมายความว่าอะไร

เพราะในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของรัฐก็ไม่มีฉบับใดให้ความหมายของวินัยเอาไว้อย่างชัดแจ้ง จึงต้องอาศัยเทียบเคียงตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งให้ความหมายไว้ว่า *"วินัย [วินะยะ] น. ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ เช่น วินัยทหาร ทหาร*

ต้องยึดมั่นในวินัย หรือสิกขาบทของพระสงฆ์ (ป.ส.)” ดังนั้น วินัยข้าราชการ จึงอาจแปลความได้ว่า ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับและข้อปฏิบัติของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการตำรวจต้องรักษาระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด การที่ข้าราชการตำรวจไม่รักษาวินัยจึงอาจมีความผิดและต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ ซึ่งมีทั้งสิ้น ๗ สถาน คือ ๑. ภาคทัณฑ์ ๒. ทัณฑกรรม ๓. กักยาม ๔. กักขัง ๕. ตัดเงินเดือน ๖. ปลดออก และ ๗. ไล่ออก ซึ่งจะแตกต่างกับโทษของข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการอื่นที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปใช้บังคับโดยอนุโลมที่กำหนดโทษไว้ ๕ สถาน (๑. ภาคทัณฑ์ ๒. ตัดเงินเดือน ๓. ลดเงินเดือน ๔. ปลดออก และ ๕. ไล่ออก)

ส่วนการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตำรวจแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ กรณีถูกกล่าวหาว่า<u>กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง</u> อันเป็นการไม่รักษาวินัยตามที่บัญญัติเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามจำนวน ๑๘ ประการ ตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ หากผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริง ผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่าจะเลือกโทษที่จะสั่งลงสถานใดตั้งแต่ภาคทัณฑ์จนถึงตัดเงินเดือน สำหรับกรณีถูกกล่าวหาว่า<u>กระทำผิดวินัยร้ายแรง</u> อันเป็นการกระทำความผิดที่กำหนดไว้

๗ ประการ ตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริง ผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่าจะสั่งลงโทษสถานใด ระหว่างปลดออกและไล่ออก ซึ่งจะทำให้ข้าราชการตำรวจที่ถูกสั่งลงโทษ ***"ปลดออกหรือไล่ออก"*** *ต้องออกจากราชการ* ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม นอกจากการออกจากราชการตำรวจเพราะกระทำผิดวินัยดังกล่าวแล้ว ยังมีกรณีการออกจากราชการตำรวจอีก ๔ กรณี คือ ๑. ตาย ๒. เกษียณอายุราชการ ๓. ลาออก ๔. ถูกสั่งให้ออกจากราชการ เพราะเหตุไม่ผ่านการทดลองปฏิบัติราชการ (ไม่พ้น probation) ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนระหว่างการสอบสวนวินัย ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของข้าราชการตำรวจ ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทน หย่อนความสามารถ บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ***มีมลทินหรือมัวหมองเนื่องจากถูกสอบสวนวินัยร้ายแรง*** หรือถูกจำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

คำว่า **"มลทินหรือมัวหมอง"** กฎหมายฉบับต่าง ๆ ก็ไม่ได้ให้นิยามเอาไว้อีกเช่นกัน จึงต้องอาศัยแปลความโดยเทียบเคียงตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งให้ความหมายไว้ว่า *"มลทิน [มนทิน] น. ความมัวหมอง ความด่างพร้อย ความไม่บริสุทธิ์"* หรืออาจกล่าวเปรียบเปรยอีกนัยหนึ่งว่า มลทิน

หรือมัวหมอง คือ *ความล้มละลายทางสังคม หรือหมดความน่าเชื่อถือในหน้าที่ราชการ* ซึ่งตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ก็บัญญัติว่า "***เมื่อข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีการสอบสวนตามมาตรา ๘๖ แต่ไม่ได้ความแน่ชัดว่าผู้นั้นกระทำผิดที่จะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวนนั้น*** หากจะให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้" ซึ่งก็หมายความว่า ข้าราชการตำรวจผู้นั้นแม้ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนวินัยร้ายแรงจะไม่อาจชี้ชัดว่าได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ไม่อาจถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้ แต่ก็มีเหตุอันควรสงสัยว่าน่าจะมีส่วนร่วมหรือส่วนรู้เห็นในการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรงนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า แม้ความผิดไม่ปรากฏชัดแจ้งที่จะลงโทษ แต่ก็มีมลทินมัวหมอง หมดความน่าเชื่อถือในอาชีพตำรวจซึ่งเป็นอาชีพที่มีเกียรติ ได้รับการยกย่องนับถือ มีหน้ามีตาในสังคม และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเป็นอย่างสูง เสียแล้ว โดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายก็สามารถสั่งให้ข้าราชการตำรวจผู้นั้นออกจากราชการได้ ทำให้ต้องจบชีวิตราชการก่อนเวลาอันควร เพราะเหตุที่ ***"ไม่รักษาเกียรติของข้าราชการตำรวจ"***

อุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้เป็นกรณีที่ผลการสอบสวนวินัยร้ายแรง ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่เพียงพอจะฟังว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่จะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก แต่ผู้มีอำนาจเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความไว้เนื้อเชื่อใจให้ดำรงอยู่ในราชการต่อไปได้ จึงมีคำสั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุมี ***"มลทินหรือมัวหมอง"***

ประเด็นในคดีจึงมีว่า พฤติการณ์ที่จะถือว่ามี "มลทินหรือมัวหมอง" ต้องมีข้อเท็จจริงฟังได้อย่างไร ?

มูลคดีนี้เกิดจาก ผู้ฟ้องคดี (ข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บังคับหมู่) ถูกตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เนื่องจากมีข้อรายงานจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจจำนวน ๘ นาย รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจค้นจับกุมชาวเมียนมาร์ ๓ คน ในข้อหา*ครอบครองยาบ้าจำนวน ๑๙๐ เม็ด แล้วเรียกร้องเงินจำนวนหนึ่งเพื่อแลกกับการไม่ถูกดำเนินคดี โดยใช้วิธีสับเปลี่ยนตัวผู้ต้องหาเป็นคนอื่นให้ถูกดำเนินคดีแทน*

คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้สืบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า มีการเรียกรับเงินจริง แต่ต่อมาได้คืนเงินที่เรียกรับและทรัพย์สินที่ยึดไว้ให้กับผู้เสียหายครบถ้วนแล้ว ***คดีมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง***

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงผู้ฟ้องคดีกับพวก คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนแล้วเห็นว่า

ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและไม่มีมลทินมัวหมองต่อหน้าที่ราชการจึงมีมติยุติเรื่อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ทำการแทน ก.ตร. (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ)) เห็นว่า แม้ประจักษ์พยานหลักฐานยังรับฟังได้ความไม่เพียงพอที่จะลงโทษถึงปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เนื่องจากพยานสำคัญที่ใกล้ชิดเหตุการณ์กลับคำให้การในชั้นสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่ยืนยันถ้อยคำในชั้นสืบสวนข้อเท็จจริงที่ให้การไว้ และไม่สามารถนำประจักษ์พยานฝ่ายผู้เสียหายมาสอบสวนได้ แต่ตามพฤติการณ์เป็นกรณีมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน หากจะให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ และคาบเกี่ยวถึงการกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ชายแดนระหว่างประเทศ จึงมีมติให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกออกจากราชการตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ *(ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่กระทำความผิด ปัจจุบันคือ มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗)* ***ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ***

หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง ซึ่ง อ.ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทน ก.ตร. พิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้

มีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการและให้คืนเงินเดือนระหว่างออกจากราชการ

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของข้าราชการตำรวจที่*ศาลปกครองสูงสุดรับฟังเป็นที่ยุติ คือ*

ไม่มีประจักษ์พยานรู้เห็นเหตุการณ์ขณะที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกเรียกรับเงินผู้ต้องหา แต่คำให้การของพยานต้องตรงกันเป็นลำดับจนฟังได้ว่า ได้มีการพูดคุยและส่งคืนรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีทำการยึดหรือมีส่วนรู้เห็นในการยึดทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกจับกุม ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีกับพวกมิได้จับกุมผู้ต้องหาไว้ดำเนินคดีในความผิดอาญาข้อหาใดแล้ว ก็ไม่มีเหตุที่จะยึดรถยนต์ไว้ และหากเป็นการยึดรถยนต์โดยชอบด้วยกฎหมาย การคืนรถยนต์ก็ควรทำที่สถานีตำรวจฯ โดยมีบันทึกเป็นหลักฐาน มิใช่ไปนัดคืนทรัพย์สินที่ร้านอาหาร นอกจากนี้ ยังมีการคืนทรัพย์สินอื่น เช่น โทรศัพท์มือถือ สร้อยคอทองคำ แหวนทองคำ และเงินสด แม้ไม่มีพยานหลักฐานที่พอฟังได้อย่างชัดเจนได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เรียกร้องเงินจากผู้เสียหาย แต่มีพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องมีส่วนร่วมรู้เห็นอยู่ด้วยในการยึดทรัพย์สินและส่งคืนให้กับผู้เสียหายจริง ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเอาไว้ ก็ไม่มีกรณีต้องคืนทรัพย์สินให้แก่กัน

พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดี ถือได้ว่า***มีส่วนพัวพันและเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ*** ซึ่งหากจะให้ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจที่มีอำนาจหน้าที่ในการ

จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายต่อไป ก็อาจทำให้ประชาชนทั่วไปขาดความศรัทธาและเชื่อถือในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผลให้ทางราชการซึ่งได้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รับความเสียหาย ทั้งกรณีนี้เป็นข่าวสาธารณะเป็นที่น่าสนใจของประชาชนและคาบเกี่ยวถึงการกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ชายแดนระหว่างประเทศ

จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ซึ่งหากให้รับราชการต่อไปอาจจะเป็นการเสียหายแก่ทางราชการตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และมติที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๖๗/๒๕๖๐)

อุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ในกรณีของการให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมองเนื่องจากถูกสอบสวนวินัยร้ายแรง ซึ่งต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า (๑) ได้ผ่านกระบวนการสอบสวนวินัยร้ายแรงมาก่อน คือ การตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรง และแสวงหาพยานหลักฐานตามกระบวนการสอบสวนวินัยร้ายแรงโดยชอบ (๒) ผลการสอบสวนไม่ปรากฏประจักษ์พยานที่จะลงโทษทางวินัยตามข้อกล่าวหา และ

(๓) ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏในชั้นสอบสวนมีความสอดคล้องตรงกัน ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามีส่วนร่วมรู้เห็นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ หากจะให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้

ดังนั้น ข้าราชการตำรวจจึงต้องธำรงและรักษาไว้ซึ่ง "เกียรติและวินัย" โดยการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รักษาวินัยอย่างเคร่งครัด และยังต้องประพฤติปฏิบัติตนให้สมเกียรติที่ได้รับการยกย่องนับถือและได้รับความไว้วางใจจากประชาชน มิฉะนั้นแล้ว ท่านก็อาจจะไม่ได้รับความเชื่อถือให้มีตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการต่อไป

"... ถึงตัวจะตายก็ช่างมัน มิเคยคำนึงถึงชีวัน เข้าประจันเหล่าร้ายเพื่อประชา ..."

เรื่องที่ ๔
ผู้ใหญ่บ้าน ... ไม่นำเงินไปบริจาคตามมติ
คณะกรรมการหมู่บ้านและบริหารโครงการประปา
ไม่โปร่งใส !! ผิดวินัยร้ายแรง !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

ผู้ใหญ่บ้านในฐานะประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านไม่นำเงินดอกเบี้ยกองทุนหมู่บ้านไปบริจาควัดตามมติคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยเก็บเงินไว้เองเป็นเวลาหลายเดือน และนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้จ่ายโดยไม่มีอำนาจบริหารจัดการและไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของวัด ถือเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้ ทำให้วัดและกองทุนหมู่บ้านได้รับความเสียหาย ประกอบกับการที่ผู้ใหญ่บ้านไม่นำเงินค่าน้ำประปาที่จัดเก็บได้ในแต่ละเดือนเข้าฝากธนาคารให้ครบถ้วน โดยนำเงินไปใช้ประโยชน์ก่อนแล้วจึงนำเข้าบัญชีธนาคารของประปาหมู่บ้านในภายหลัง ซึ่งเป็นการเบียดบังเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตน อันเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ พฤติการณ์ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับขณะนั้น ปัจจุบันเทียบเคียงได้กับมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ไม่อาศัยโอกาสที่ดำรงตำแหน่งเพื่อกระทำการทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพราะการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยการเบียดบังหรือยักยอกเงินซึ่งตนมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวนั้น ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งอนุโลมให้ใช้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน อันมีโทษทางวินัยถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ทั้งนี้ ตามความร้ายแรงแห่งกรณี (มาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

ผู้ใหญ่บ้าน ... ไม่นำเงินไปบริจาคตามมติ คณะกรรมการหมู่บ้านและบริหารโครงการประปา ไม่โปร่งใส !! ผิดวินัยร้ายแรง !!

มาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๖ บัญญัติว่า "... ผู้ใหญ่บ้าน ... ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดต้องได้รับโทษ วินัยและโทษวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม" ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการและการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้แก่ ... (๔) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งโทษที่ข้าราชการพลเรือนจะได้รับเมื่อมีการกระทำผิดดังกล่าวก็คือ ปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี (มาตรา ๙๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

อุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ เป็นกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและถูกลงโทษปลดออกจากตำแหน่ง

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกล่าวหาว่า (๑) ไม่นำดอกเบี้ยเงินกองทุนหมู่บ้านไปบริจาควัดตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และ (๒) การบริหารโครงการประปาหมู่บ้านไม่โปร่งใส ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานบกพร่องในหน้าที่และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (บังคับใช้ขณะนั้น)

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อนายอำเภอ แต่กระทรวงมหาดไทยยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นพฤติกรรมอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

กรณีแรก การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านไม่นำเงินดอกเบี้ยกองทุนหมู่บ้านไปบริจาควัดตามมติของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เป็นพฤติการณ์ที่ถือว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ? โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านนำเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ไปบริจาคให้วัด แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน

๑๐,๐๗๑ บาท มามอบให้คณะกรรมการวัดเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๐ แล้วนำเงินจำนวนนี้ไปฝากธนาคาร ส่วนเงินที่ขาดหายไป ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นค่าซื้อของทำศาลาวัด ค่าซ่อมเครื่องเสียงวัด ค่าไฟฟ้า โดยแต่ละรายการไม่มีหลักฐานการใช้จ่ายมาแสดง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจหน้าที่ใดที่จะบริหารจัดการเงินของวัด จึงไม่มีเหตุผลใดที่จะเก็บเงินดอกเบี้ยกองทุนหมู่บ้านจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท ไว้เป็นระยะเวลาประมาณถึง ๙ เดือนเศษ การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เนื่องจากคณะกรรมการวัดไม่ยอมรับไว้หรือพระ ม. ซึ่งเป็นคณะกรรมการวัดไม่อยู่นั้น ก็ขัดกับการให้ถ้อยคำของพยานบุคคลและขัดแย้งกับคำให้การของผู้ฟ้องคดีเองที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานใดที่จะมีน้ำหนักหักล้างถ้อยคำของพยานบุคคลตามที่ถูกกล่าวหา จึงเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้เก็บเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาทไว้โดยไม่ส่งมอบเงินให้กับคณะกรรมการวัด และนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้จ่ายโดยไม่มีอำนาจและไม่ปรากฏหลักฐานว่าเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของวัด จนกระทั่งถูกราษฎรร้องเรียน ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเงินจำนวน ๑๐,๐๗๑ บาท มอบให้แก่คณะกรรมการวัดเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๐ พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้ ทำให้วัดและกองทุนหมู่บ้านได้รับความเสียหาย ทำให้ประชาชนดูถูกเหยียดหยาม ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตาม

มาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (บังคับใช้ขณะนั้น)

กรณีที่สอง ผู้ฟ้องคดีบริหารโครงการประปาหมู่บ้านไม่โปร่งใส จะถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ? โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการประปาหมู่บ้าน มีหน้าที่ต้องนำเงินค่าน้ำประปาที่จัดเก็บแต่ละเดือนภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วไปฝากไว้ที่ธนาคารในแต่ละเดือนตามที่คณะกรรมการประปาหมู่บ้านกำหนดไว้ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำเข้าฝากบัญชีธนาคารทุกเดือน เพราะผู้ฟ้องคดีได้นำเงินไปซื้อท่อประปาขยายเขต และไปซ่อมคัทเอาท์ระบบประปาหมู่บ้าน และจ่ายค่าซ่อมท่อประปาแตกจำนวน ๑,๘๑๑ บาท และอ้างว่าการไม่ได้นำเงินค่าน้ำประปาเข้าฝากธนาคารทุกเดือน เพราะบางเดือนเก็บค่าน้ำไม่ครบ ผู้ฟ้องคดีจึงช่วยผ่อนปรนมิให้ชาวบ้านเดือดร้อนโดยรวบรวมแล้วจึงนำไปฝากไว้ในภายหลัง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเก็บเงินค่าน้ำประปาที่จัดเก็บได้ในแต่ละเดือนไว้กับตนเอง ไม่นำเข้าฝากธนาคารให้ครบถ้วนเป็นประจำทุกเดือน และข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีก็ขัดแย้งกับบัญชีรายรับรายจ่ายของค่าน้ำประปาหมู่บ้าน เนื่องจากหากจัดเก็บไม่ได้จริงก็จะต้องไม่ปรากฏในบัญชีรายรับดังกล่าว และจำนวนเงินเข้าบัญชีธนาคารในแต่ละเดือนจะต้องสอดคล้องกับบัญชีรายรับรายจ่ายของค่าน้ำประปาหมู่บ้าน พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงส่อให้เห็นว่าเป็นการเบียดบังเงินค่าน้ำประปาของหมู่บ้านไปใช้

ประโยชน์ก่อน แล้วจึงนำเข้าบัญชีธนาคารของประปาหมู่บ้านในภายหลัง เป็นการกระทำการเบียดบังเงินค่าน้ำประปาของหมู่บ้านไปใช้ประโยชน์ส่วนตน เป็นการกระทำที่ไม่รักษาชื่อเสียงของตนและไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (บังคับใช้ขณะนั้น) *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๙/๒๕๖๑)*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่กระทำการทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น พฤติการณ์การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้และเบียดบังเงินที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบไปใช้ประโยชน์ส่วนตน ถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำผิดวินัยและต้องรับโทษอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เรื่องที่ ๕
เมื่อคดีอาญายกฟ้อง ...
จะขอให้ยกเลิกโทษทางวินัยได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๕/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

ข้าราชการตำรวจซึ่งได้รับคำสั่งไล่ออกจากราชการ ยื่นคำขอให้หน่วยงานพิจารณาคำสั่งลงโทษใหม่เพราะคดีอาญาศาลฎีกามีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง แต่เมื่อหลักการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นการลงโทษในคดีอาญา ดังนั้นแม้ศาลฎีกาได้ยกฟ้องเพราะพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัยและยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ก็มิได้หมายความว่าข้าราชการตำรวจรายนี้ไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแต่อย่างใด การยกฟ้องจึงมิได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งไล่ออกจากราชการเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีในอันที่จะมีคำขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ ก.ตร. ไม่รับพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ของข้าราชการตำรวจดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. ผลแห่งคำพิพากษาอันถึงที่สุดที่ยกฟ้องคู่กรณีในคดีอาญา เพราะเหตุมีความสงสัยตามสมควรในพยานหลักฐาน มิได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีในอันที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยมีกระบวนการที่แยกต่างหากจากกันและมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่ไม่เหมือนกัน จึงมีหลักในการรับฟังข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานแตกต่างกัน กล่าวคือ ในคดีอาญาจะต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยหรือจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น หากยังมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลยและยกฟ้องตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การลงโทษทางวินัยจะมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบของระเบียบวินัยแห่งการเป็นข้าราชการที่ดี ดำรงตนอย่างเหมาะสม และเป็นที่ไว้วางใจของ

ประชาชน หากพยานหลักฐานเพียงพอหรือมีมูลที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย ผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชา ก็สามารถพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณี

เมื่อคดีอาญายกฟ้อง ...
จะขอให้ยกเลิกโทษทางวินัยได้หรือไม่ ?

*หลายท่านอาจเคยสงสัยว่า **"โทษทางอาญา"** กับ **"โทษทางวินัย"** มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันหรือไม่ เช่น หากคดีอาญาศาลยกฟ้อง การพิจารณาโทษทางวินัยจะต้องสอดคล้องกับผลในทางอาญาด้วยหรือไม่*

ประเด็นปัญหาข้างต้น ... ได้มีผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ด้วยเหตุที่ตนถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญา ผลในทางวินัย คือ ถูกผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไล่ออกจากราชการ แต่ผลในทางอาญา คือ คดีถึงที่สุดโดยศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง เช่นนี้ข้าราชการดังกล่าวจะขอให้ผู้มีอำนาจทบทวนหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ให้สอดคล้องกับผลในทางอาญาได้หรือไม่ ?

เรื่องนี้ ... เป็นกรณีที่สิบตำรวจโทหนึ่ง (นามสมมติ) ได้ถูก**คำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ**ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น มีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร ซึ่งในระหว่างที่ถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกันนั้น ในทางวินัยได้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน

ในส่วนคดีอาญา ศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่า สิบตำรวจโทหนึ่งมีความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น และฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร พิพากษาลงโทษจำคุก และศาลอุทธรณ์ภาคก็ได้พิพากษายืนตามศาลจังหวัด

ในส่วนการดำเนินการทางวินัย สิบตำรวจโทหนึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาดังกล่าว จากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานซึ่งสิบตำรวจโทหนึ่งถูกจับกุมในขณะขับรถยนต์อยู่ใกล้สถานที่เกิดเหตุที่คนร้ายใช้อาวุธปืนยิงเข้าไปในบ้านพักของพันตำรวจเอกสอง (นามสมมติ) และเมื่อตรวจสอบพบว่าสิบตำรวจโทหนึ่งพกอาวุธปืนพร้อมกระสุนขนาดเดียวกันและพบปลอกกระสุนปืนตกที่กระบะหลังรถยนต์ ๑ ปลอก และระหว่างกระจกหน้ากับกระโปรงรถอีก ๑ ปลอก โดยผลการตรวจปลอกกระสุนปืนและของกลางจากกองวิทยาการยืนยันว่าตรงกับอาวุธปืนชนิดและขนาดเดียวกับที่พบในตัวสิบตำรวจโทหนึ่ง จึงเชื่อว่ายิงมาจากอาวุธปืนกระบอกเดียวกัน และน่าจะมีสาเหตุมาจากที่ภริยาของพันตำรวจเอกสองเป็นนักการเมืองคนละฝ่ายกับสิบตำรวจโทหนึ่ง ผู้มีอำนาจจึงมีคำสั่งลงโทษไล่สิบตำรวจโทหนึ่งออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สิบตำรวจโทหนึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

แต่อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์

ต่อมาปรากฏว่า ... ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา**ยกฟ้องสิบตำรวจโทหนึ่งในข้อหาพยายามฆ่าผู้อื่น** เนื่องจากพยานหลักฐานยัง**มีเหตุเคลือบแคลงสงสัย** จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย เมื่อคดีถึงที่สุดเช่นนี้ สิบตำรวจโทหนึ่งเห็นว่าการที่ศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้องในฐานพยายามฆ่านั้นถือเป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้สิทธิในการขอให้พิจารณาโทษทางวินัยใหม่ได้ ดังนั้น เมื่อตนถูก**ศาลฎีกาพิพากษาลงโทษเฉพาะในความผิดฐานมีและพาอาวุธปืน**ไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร ลงโทษจำคุก ๔ เดือน และให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี หากจะต้องถูกลงโทษทางวินัยก็ควรเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มิใช่โทษไล่ออกจากราชการ จึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการใหม่ *โดยอ้างว่า* “ข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญโดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น จึงไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา” ซึ่งอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วมีมติไม่รับคำร้องขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ สิบตำรวจโทหนึ่งจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

เพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวของอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ

สำหรับการขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่นั้น เมื่อพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการขอให้พิจารณาใหม่ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้บังคับตาม***พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙*** ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดย***มาตรา ๕๔*** ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น หรือ **(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ซึ่งคู่กรณีจะต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้**”

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ***ผลของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดของศาลฎีกานั้น ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะสามารถแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ได้หรือไม่ ?***

ก่อนจะวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี **ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาของการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ว่า** เมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น โดยอ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่จะขอให้พิจารณาใหม่ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการใหม่ จึงเป็นการยื่นคำขอภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเหตุว่า เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้อง **ทำให้ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุผลในการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ** ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหานั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้พฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัยจะเป็นการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น และฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร

แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการตำรวจได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่ง**แยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา** โดย**โทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัย**ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วน**การดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ** และโทษนั้นมีผล**กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ**ของผู้กระทำผิด การลงโทษในคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง หากมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ฉะนั้น การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อจะลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาจึงไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา

เมื่อตำรวจภูธรจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แม้ต่อมาศาลฎีกาจะมีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น แต่การ

ยกฟ้องนั้นก็เนื่องจากพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัย จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ผู้ฟ้องคดี (จำเลยในคดีอาญา) ตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่ง**มิได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง**ตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

คำพิพากษายกฟ้องของศาลฎีกา จึง<u>มิได้</u>เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และข้อเท็จจริงที่ใช้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี**เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ**ในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ในอันที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น การที่อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติไม่รับพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ของผู้ฟ้องคดี และการมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๕/๒๕๖๑)*

คำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวได้วางบรรทัดฐานว่าผลแห่งคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลฎีกาซึ่งยกฟ้องคู่กรณี (จำเลยในคดีอาญา) เพราะเหตุมีความสงสัยตามสมควรในพยานหลักฐานมิใช่เป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะ

เป็นประโยชน์แก่คู่กรณีตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ได้ ทั้งนี้ เพราะกระบวนการดำเนินการทางวินัยกับกระบวนการดำเนินคดีอาญานั้น เป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่ไม่เหมือนกัน จึงมีหลักในการรับฟังข้อเท็จจริงที่ต่างกัน โดยในคดีอาญาจะต้องรับฟังพยานหลักฐานถึงขนาดที่ต้องชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัย หรือจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น หากยังมีความเคลือบแคลงสงสัยหรือมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำผิดหรือไม่ จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย เพราะโทษทางอาญามีลักษณะเป็นการจำกัดและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษเป็นสำคัญ แต่โทษทางวินัยจะมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบของระเบียบวินัยของราชการ ดำรงตนอย่างเหมาะสมและให้เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ฉะนั้น หากพยานหลักฐานเพียงพอหรือมีมูลที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยก็สามารถพิจารณาลงโทษทางวินัยได้แล้ว

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)

เรื่องที่ ๖
“มีพฤติการณ์ที่จำเป็น”
ขอขยายระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๐/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเป็นหนังสือให้นายอำเภอชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีเจ้าหน้าที่ในสังกัดของนายอำเภอเป็นผู้รับหนังสือไว้แทน นายอำเภอจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่ง แต่พ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอ้างเหตุว่าในช่วงเวลาที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งในฐานะนายอำเภอต้องรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่เพื่อปัดป้องภัยพิบัติและลงพื้นที่ช่วยเหลือราษฎรมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ในยามปกติทั่วไป ทำให้ไม่มีเวลาเพียงพอในการจัดทำคำอุทธรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือว่ามีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของตน นายอำเภอจึงมีสิทธิขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ภัยพิบัติฉุกเฉินสิ้นสุดลงตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อนายอำเภอมีหนังสืออุทธรณ์พร้อมอ้างว่าเพิ่งได้รับแจ้ง

คำสั่งจากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไว้แทนในภายหลังเพราะต้องออกช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัย อันถือว่าเป็นคำขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์โดยได้ยื่นหนังสือดังกล่าวก่อนวันที่ภัยพิบัติฉุกเฉินได้สิ้นสุดลง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงชอบที่จะต้องขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์และรับคำอุทธรณ์ของนายอำเภอไว้พิจารณาต่อไป

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้กระทำโดยส่งหนังสือแจ้งต่อผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ขณะที่ไปถึง เมื่อมีการส่งคำสั่งทางปกครองไปยังสถานที่ทำงานของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งและเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้นั้นได้ลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทน กรณีถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากภูมิลำเนาของข้าราชการ ได้แก่ ถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์

คำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. หากผู้รับคำสั่งไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของตน ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง หรืออาจยื่นคำขอในระหว่างที่พฤติการณ์ที่จำเป็นนั้นยังไม่สิ้นสุดลงก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลาพร้อมกับคำอุทธรณ์

๔. “พฤติการณ์ที่จำเป็น” ที่จะยื่นคำขอขยายระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ตามบทบัญญัติข้างต้น ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี เช่น พิจารณาทั้งจากผู้รับคำสั่งเองและปัจจัยแวดล้อมประกอบกัน

“มีพฤติการณ์ที่จำเป็น” ขอขยายระยะเวลายื่นคำอุทธรณ์ได้

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสรับรู้และแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังเป็นการประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองให้ข้อพิพาทมีความเด่นชัดขึ้น ซึ่งจะมีผลเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลอีกด้วย โดยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ และคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีสถานะทางกฎหมายเป็น **“คำสั่งทางปกครอง”** ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หากคู่กรณีไม่สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ได้ตามกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง อันเนื่องมาจาก **"มีพฤติการณ์ที่จำเป็น"** แต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์เป็นหนังสือภายหลังระยะเวลาอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้สิ้นสุดลง พร้อมทั้งได้ระบุพฤติการณ์ที่จำเป็นมาพร้อมกับคำอุทธรณ์

กรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็นการขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ ซึ่งทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่ ? เป็นประเด็นต้องพิจารณาตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น **ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลา**และดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงเลยมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ โดยต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๐/๒๕๖๐ ได้อธิบายข้อกฎหมายในเรื่องดังกล่าวไว้

โดยมูลเหตุของคดีนี้ เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมการปกครอง) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรง**ตำแหน่ง**

นายอำเภอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีปล่อยปละละเลยไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง จนทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ราชการเสียหาย

เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือไว้แทนผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ และผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยขณะนั้นอยู่ในช่วงที่จังหวัดประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน *(โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงและไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับเหตุที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งล่าช้า)*

หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แจ้งไม่รับอุทธรณ์ เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับอุทธรณ์ โดยอ้างว่าอยู่ในระหว่างช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัย ทำให้ยื่นอุทธรณ์ล่าช้ากว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดียกอุทธรณ์ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอขยายระยะเวลาที่ยื่นอุทธรณ์ไว้ ประกอบกับเหตุอุทกภัยเกิดขึ้นหลังจากที่พ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่แจ้งไม่รับอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และให้รับอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คดีนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้หลายประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก วันใดถือเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งตามกฎหมาย ? ซึ่งมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่ขณะที่ไปถึง โดย**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แจ้งคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยส่งไปยังที่ทำการปกครองอำเภอ อันเป็นสถานที่ทำงานของผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น และมีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทนผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้วตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ? เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น คู่กรณีที่ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ โดย**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ จึงชอบที่จะยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ถูกฟ้องคดีภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ทำการปกครองจังหวัดได้รับหนังสือไว้เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

*ประเด็นที่สาม การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะนายอำเภอต้องลงพื้นที่ช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากเหตุอุทกภัยถือว่า **"มีพฤติการณ์ที่จำเป็น"** ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์หรือไม่ ?*

เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง (วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีประกาศกำหนดให้พื้นที่ที่อยู่ในความ

รับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน คือ ตั้งแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ เวลาประมาณ ๑๖ นาฬิกา ถึงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เวลา ๑๔ นาฬิกา ประเด็นนี้**ศาลปกครองสูงสุด**ได้พิจารณาพฤติการณ์ ทั้งจาก**สถานการณ์**ภัยพิบัติฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ**ตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบ**ของผู้ฟ้องคดีในฐานะนายอำเภอซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ทั้งสมาธิและเวลาในการปัดป้องภัยพิบัติฉุกเฉินที่เกิดขึ้นและลงพื้นที่ช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินดังกล่าวมากกว่าการปฏิบัติหน้าที่ในยามปกติทั่วไปในอันที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร โดย**ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า** ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีเวลาเพียงพอในการจัดทำคำอุทธรณ์โต้แย้งและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ถูกฟ้องคดีให้ได้ทันภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งได้

จึงถือได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง *เป็นเพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ภัยพิบัติฉุกเฉินดังกล่าว*

สิ้นสุดลง หากผู้ฟ้องคดีมีคำขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ภัยพิบัติฉุกเฉินสิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ชอบที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอ

ประเด็นที่สี่ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ระบุข้อความไว้ด้วยว่า "ข้าพเจ้าขอเรียนว่าข้าพเจ้าได้รับแจ้งและรับทราบคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับหนังสือดังกล่าวพึ่งนำมาแจ้งให้ข้าพเจ้าทราบ ด้วยเหตุเป็นช่วงเวลาที่ข้าพเจ้ากำลังระดมสรรพกำลังทั้งในและนอกพื้นที่ออกช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัย เมื่อได้รับหนังสือดังกล่าว ข้าพเจ้าก็เร่งดำเนินการทันที ..."

ถือเป็นคำขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์หรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือดังกล่าวโดยที่ทำการปกครองจังหวัดได้รับไว้เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ก่อนวันที่ภัยพิบัติฉุกเฉินในพื้นที่**อันเป็นพฤติการณ์ที่จำเป็น**ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้สิ้นสุดลง ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะ

ขยายระยะเวลาการยื่นคำอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอและรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณา

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ เป็นการอธิบายเกี่ยวกับ

(๑) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) วันที่ถือว่าคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง กรณีผู้รับคำสั่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากส่งคำสั่งไปยังสถานที่ทำงานของผู้รับคำสั่ง ถือว่าวันที่เจ้าหน้าที่ (ที่ทำหน้าที่ลงรับหนังสือ) ในสังกัดลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้แทนเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากภูมิลำเนาของข้าราชการได้แก่ ถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ตามมาตรา ๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๘๕/๒๕๕๙ ที่วินิจฉัยว่ากรณีการส่งคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่

สามัญประจำปีให้ประธานกรรมการของสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) โดยหลักฐานใบไปรษณีย์ตอบรับการส่งหนังสือมีพนักงานของสหกรณ์ฯ ลงลายมือชื่อรับไว้เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถือว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ฯ ได้รับแจ้งคำสั่งในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันที่คำสั่งส่งไปถึงภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) พฤติการณ์ที่จำเป็นเพราะมีเหตุที่มิใช่ความผิดของตนทำให้ไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์ได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ได้รับคำสั่งทั้งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเวลาที่รับคำสั่งและความจำเป็นที่ไม่อาจยื่นคำอุทธรณ์ได้ทันตามกำหนดเวลา

(๔) การขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ โดยบทบัญญัติมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง ดังนั้น คู่กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครองจึงต้องยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์ที่จำเป็นนั้นสิ้นสุดลง หรือยื่นคำขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ในระหว่างที่พฤติการณ์ยังไม่สิ้นสุดลงก็ได้ (ดังเช่นคดีนี้ที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ในระหว่างระยะเวลาที่มีการประกาศภัยพิบัติฉุกเฉิน) โดยจะระบุพฤติการณ์ที่จำเป็นมาพร้อมกับคำอุทธรณ์ก็ได้

เรื่องที่ ๗
เมื่อคู่กรณีรู้และเข้าใจเรื่องที่ถูกสอบข้อเท็จจริง ถือว่าได้สิทธิ “รับฟังคู่กรณี” แล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๒-๙๕๓/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทุจริตของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่โต้แย้งว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้ให้โอกาสตนได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งแม้คณะกรรมการฯ จะไม่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ว่าต้องให้ถ้อยคำในฐานะใด แต่เมื่อตามบันทึกการสอบสวนเจ้าหน้าที่ได้ยอมรับว่าได้ลงนามในเช็คที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอทั้งที่ไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายเงิน และได้แจ้งด้วยว่าขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมด้วยเอกสารและขออ้างพยานบุคคลหลายคนประกอบการสอบข้อเท็จจริง อันแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้รู้และเข้าใจเรื่องที่กำลังมีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งอาจทำให้ตนอยู่ในข่ายเป็นผู้ที่ต้องรับผิด และได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามสมควรแล้วตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของหน่วยงาน อีกทั้งยังเป็น ๑ ใน ๓ ของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงิน ซึ่งจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบของทางราชการและถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่กลับมิได้ควบคุมดูแลและตรวจสอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบเกี่ยวกับการเงินจนเกิดการทุจริตขึ้น กรณีจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการเพื่อให้รู้ถึงตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิด รวมทั้งจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ อันเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในทางที่เสียหาย ซึ่งแม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการแจ้งให้ผู้ต้องรับผิดได้ทราบข้อกล่าวหาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่ง จึงต้องให้คู่กรณีได้รู้และเข้าใจข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน รวมถึงได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามกฎหมาย

ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และแม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้แจ้งให้มาให้ถ้อยคำในฐานะที่เป็นคู่กรณี แต่หากคู่กรณีรู้และเข้าใจข้อเท็จจริงโดยมีโอกาสได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว ย่อมถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้มีการรับฟังคู่กรณี ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เมื่อคู่กรณีรู้และเข้าใจเรื่องที่ถูกสอบข้อเท็จจริง ถือว่าได้สิทธิ “รับฟังคู่กรณี” แล้ว

หลักการรับฟังคู่กรณี เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง และถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมขั้นต่ำของการประกันสิทธิของประชาชน

ซึ่งหลักการรับฟังคู่กรณี คือ การที่เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และหากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อหลักกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังเช่นคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังคู่กรณี โดยข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าคณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่

ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม อันเป็นหลักกฎหมายที่รับรองสิทธิการรับฟังคู่กรณีเช่นเดียวกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากในกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กฎหมายไม่ได้กำหนด**ขั้นตอนการแจ้งให้ผู้ที่ต้องรับผิดได้ทราบข้อกล่าวหาไว้อย่างชัดเจน** จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายคน แต่ในชั้นการสอบสวนยังไม่อาจทราบได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้ทำละเมิดหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด

หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เรียกเจ้าหน้าที่มาให้ถ้อยคำ โดยไม่ได้แจ้งให้ทราบว่ามาให้ถ้อยคำในฐานะใด และไม่ได้แจ้งสิทธิรับฟังคู่กรณีให้ผู้มาให้ถ้อยคำทราบ แต่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวเป็นผู้ที่ได้รู้และเข้าใจในเรื่องที่กำลังมีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและยอมรับข้อเท็จจริงในมูลเหตุที่เกิดขึ้นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด และหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่มาให้ถ้อยคำรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว

กรณีดังกล่าวจะถือว่า*เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของ*

ตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วหรือไม่ อย่างไร

คดีนี้มีมูลเหตุ จากการที่นางสาว ก. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชีได้กระทำการทุจริตโดยการปลอมแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนามในเช็คสั่งจ่ายเป็นชื่อของตนและนำไปเบิกจ่ายและไม่จัดทำรายงานสถานะเงินคงเหลือประจำวัน เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐ (อบต.) ได้รับความเสียหาย

หน่วยงานของรัฐจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และต่อมาผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หลายคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และหนึ่งในนั้นคือ นาย ช. ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ (นายก อบต.) ที่มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและบริหารงานทุกส่วนงานและยังเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คสั่งจ่ายตามที่นางสาว ก. เสนอ

นาย ช. เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ นาย ช. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

โดย*ประเด็นหนึ่งที่โต้แย้ง*ก็คือ *กระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ในชั้นการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด*

ทางละเมิด มิได้มีการให้โอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงและได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพราะตนเองได้ไปให้ถ้อยคำในฐานะพยานบุคคลเท่านั้น มิใช่ในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติได้ คือ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เรียกนาย ช. มาให้ถ้อยคำ *โดยไม่ได้แจ้งว่าจะต้องให้ถ้อยคำในฐานะใด* แต่นาย ช. ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เกี่ยวกับการบริหารงานส่วนการคลังของหน่วยงาน และพฤติการณ์ในการกระทำทุจริตของนางสาว ก. ทั้งยังได้ยอมรับว่าได้ลงนามในเช็คที่นางสาว ก. เสนอทั้งที่ไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายเงิน และได้แจ้งด้วยว่าขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมด้วยเอกสาร และขออ้างพยานบุคคลประกอบการให้ถ้อยคำ

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณีตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการเพื่อให้รู้ถึงเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดและต้องรับผิด รวมทั้งจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ อันเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลในทางที่เสียหาย ซึ่งแม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการแจ้งให้ผู้ที่ต้องรับผิดได้ทราบข้อกล่าวหาไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคล กฎหมายจึงได้กำหนดว่า**ผู้ที่ต้องรับผิดต้องได้รู้และเข้าใจเรื่องที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของตนและได้รับโอกาสชี้แจง**

ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ดังนั้น แม้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จะได้เรียกผู้ฟ้องคดี (นาย ช.) มาให้ถ้อยคำโดยไม่ได้แจ้งว่าจะต้องให้ถ้อยคำในฐานะใด แต่เมื่อตามบันทึกการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่าได้ลงนามในเช็คที่นางสาว ก. เสนอ ทั้งที่ไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายเงิน และได้แจ้งด้วยว่าขอให้ถ้อยคำเพิ่มเติมด้วยเอกสารประกอบการสอบข้อเท็จจริง และขออ้างพยานบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานหลายคนประกอบการให้ถ้อยคำ

จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้และเข้าใจในเรื่องที่กำลังมีการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดซึ่งอาจทำให้ตนอยู่ในข่ายเป็นผู้ที่ต้องรับผิดและได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามสมควรแล้ว

คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

สำหรับ*ประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดของนาย ช. ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?* **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการของหน่วยงาน อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในสามของผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเงิน ซึ่งโดยหน้าที่ความรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความรู้และความเข้าใจในระเบียบฯ ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน

และการตรวจเงิน และถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด แต่จากบันทึกการสอบสวนผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำว่า ในการเบิกจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะจัดทำเอกสารเสนอขอผู้มีอำนาจอนุมัติจนถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ซึ่งในส่วนการทุจริตของนางสาว ก. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อผู้มีอำนาจลงนามในเช็คได้ลงลายมือชื่อมาแล้วสองคน ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าใจว่าน่าจะมีการตรวจสอบมาพอสมควรแล้ว จึงไม่ได้สังเกตความผิดปกติและลงนามในเช็คที่ได้เสนอขอจ่ายเงิน ซึ่งบางครั้งจะมีเอกสารการขอเบิกจ่ายแต่บางครั้งก็จะมีแต่เช็คที่นำมาให้ลงนาม แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทราบดีถึงการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบของนางสาว ก.

ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้ควบคุมดูแลและตรวจสอบให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบด้วย*การเรียกดูและตรวจสอบเอกสารหลักฐานการเบิกจ่ายเงินจากนางสาว ก. กับให้จัดทำรายงานสถานการณ์การเงินให้ทราบแล้ว ก็จะเป็นการปิดโอกาสมิให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริตต่อหน้าที่เบียดบังยักยอกเงินของทางราชการ* แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่เคยดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งบกพร่องไปจากมาตรฐานของการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปเป็นอย่างมาก **จึงถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง**

สำหรับการกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน คดีนี้ในชั้นต้นหน่วยงานของรัฐได้กำหนดค่าสินไหมทดแทนตามแนวทางตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ กรณีทุจริตทางการเงินหรือ

ทรัพย์สิน กรณี ๒ เบิกจ่ายเงินโดยทุจริต ซึ่งได้กำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไว้ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วบางส่วน จึงมีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดและค่าสินไหมทดแทนใหม่สำหรับเจ้าหน้าที่ที่มิได้ร่วมมือกระทำทุจริต เพื่อความเป็นธรรม (*โดยนอกจากจะมีนาย ช. เป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำทุจริตของนางสาว ก. แล้ว ยังมีผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและรักษาการในตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ซึ่งน่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ผู้ที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๕๒-๙๕๓/๒๕๖๐)*

ดังนั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้ นอกจากจะทำให้ได้ทราบถึงแนวทางการกำหนดความรับผิดและจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนกรณีการกระทำการทุจริตและมีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหลายคนแล้ว ยังทำให้ทราบว่า การรับฟังคู่กรณีในการดำเนินกระบวนพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการใช้อำนาจของรัฐ และเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง จึงต้องให้คู่กรณีได้รู้และเข้าใจข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน รวมถึงได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แต่ทั้งนี้แม้ว่าในการดำเนินกระบวนพิจารณา

เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะไม่ได้แจ้งหรือไม่ได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณีก็ตาม แต่หากคู่กรณีรู้และเข้าใจข้อเท็จจริงและมีโอกาสได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอแล้ว ย่อมถือได้ว่าฝ่ายปกครองได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณีตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

เรื่องที่ ๘
เจ้าหน้าที่ส่งมอบงานผิดระเบียบ ... เงินราชการสูญหายจากธนาคาร ประมาทเลินเล่อหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๑/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารเกี่ยวกับงานทุนการศึกษา ได้ส่งมอบสมุดบัญชีให้ลูกจ้างชั่วคราวไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินเนื่องจากผู้บริหารชุดเดิมพ้นจากตำแหน่งตามวาระและมีการแต่งตั้งผู้บริหารชุดใหม่ แต่ลูกจ้างชั่วคราวกลับปลอมลายมือชื่อของผู้บริหารชุดใหม่เพื่อถอนเงินจากบัญชีไปใช้ประโยชน์ส่วนตน ซึ่งแม้การส่งมอบสมุดบัญชีธนาคารให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวจะไม่ได้เป็นการส่งมอบแก่ผู้รับตำแหน่งแทนโดยตรงหรือผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่การกระทำของลูกจ้างชั่วคราวเกิดขึ้นหลังจากเจ้าหน้าที่ได้ส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารให้และภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจเบิกถอนเงิน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานจึงมิใช่เป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ส่งมอบงานในหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบข้างต้นเพราะการมอบสมุดบัญชีให้แก่ลูกจ้างชั่วคราวแต่เพียงอย่างเดียว

ไม่ทำให้สามารถถอนเงินของหน่วยงานได้ เมื่อความเสียหายไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ คำสั่งเรียกให้บุคคลดังกล่าวรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ความรับผิดทางละเมิดที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับความเสียหายนั้น จะต้องครบองค์ประกอบดังนี้ (๑) มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (๒) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และ (๓) มีความเสียหายเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมาย โดยความเสียหายดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำที่ผิดกฎหมายในเรื่องนั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ แต่ความเสียหายนั้นไม่ได้เป็นผลโดยตรงมาจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำผิดกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ เพราะเหตุที่กระทำไปโดยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เจ้าหน้าที่ส่งมอบงานผิดระเบียบ ... เงินราชการสูญหายจากธนาคาร *ประมาทเลินเล่อหรือไม่ ?*

Topic : สาระดี..ดี.. จากคดีปกครอง

เงินของหน่วยงานของรัฐสูญหายจากบัญชีเงินฝากธนาคาร เกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบสมุดบัญชีเงินฝากกระทำการปลอมลายมือชื่อของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินในบัญชีเงินฝาก และทุจริตถอนเงินจากบัญชีเงินฝาก ความเสียหายไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เก็บรักษาสมุดบัญชีเงินฝากส่งมอบสมุดบัญชีให้กับเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้มาดำรงตำแหน่งแทน แม้จะเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ แต่การส่งมอบสมุดบัญชีเพียงอย่างเดียวไม่ทำให้ผู้รับมอบสมุดบัญชีสามารถถอนเงินจากบัญชีเงินฝากได้ จึงถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ส่งมอบสมุดบัญชีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย

คำสำคัญ : *ละเมิด, การเงิน*

เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติ คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนัก

กิจการนักศึกษาและเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารเกี่ยวกับงานทุนการศึกษาของมหาวิทยาลัย และต่อมา*ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระ* ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัย) จึงได้แต่งตั้งผู้บริหารชุดใหม่*ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๖* โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งมอบงานที่รับผิดชอบให้กับผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ และเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำสมุดบัญชีส่งมอบให้นางวรรณพร (ชื่อสมมติ) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งให้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับงานทุนการศึกษาครบถ้วนโดยลงรายการไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

แต่ระหว่างนั้น คือ *เดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖* ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบสมุดบัญชีบางส่วนให้กับนางกำไล (ชื่อสมมติ) ตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในงานทุนการศึกษาเพื่อไปดำเนินการเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงิน **และ*วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖* นางกำไลได้แจ้งต่อธนาคารเพื่อขอเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินเป็นผู้บริหารชุดใหม่**

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจพบว่า*ระหว่างวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖* นางกำไลได้ทำการทุจริตปลอมลายมือชื่อของผู้มีอำนาจไปถอนเงินจากบัญชีเงินฝากไปใช้ประโยชน์ส่วนตน

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด และกระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง เห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารให้นางกำไลเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องทุกข์และสภามหาวิทยาลัยวินิจฉัยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี จึงฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ข้อกฎหมายสำคัญ : ข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดว่า ผู้ส่งมอบที่มีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารหรือทรัพย์สินของทางราชการ ให้ส่งมอบเอกสารหรือทรัพย์สินในความรับผิดชอบแก่ผู้รับตำแหน่งแทนหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่รับมอบงานในหน้าที่ และให้ทำหลักฐานการส่งมอบเป็นหนังสือ

ประเด็นสำคัญ : *การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารให้กับนางกำไล และต่อมานางกำไลได้ปลอมลายมือชื่อของผู้บริหารชุดใหม่ ทุจริตถอนเงินในบัญชีเงินฝาก*

ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ หรือไม่ ? **คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้การส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารจะไม่ได้ส่งมอบให้ผู้รับตำแหน่งแทนโดยตรงหรือผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่การกระทำผิดระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีผลโดยตรงให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ความเสียหายเกิดจากการที่นางกำไลได้แจ้งเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินเป็นผู้บริหารชุดใหม่ และปลอมลายมือชื่อของผู้บริหารชุดใหม่ไปถอนเงิน ซึ่งเป็นการกระทำหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งมอบสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารให้นางกำไล และภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจเบิกถอนเงิน

เมื่อลายมือชื่อของผู้ถอนเงินในใบถอนเงินมิใช่ลายมือชื่อที่แท้จริงของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินตามที่ให้ตัวอย่างไว้กับธนาคาร แต่เป็นลายมือชื่อที่นางกำไลจัดทำปลอมขึ้น ธนาคารจึงต้องปฏิเสธการจ่ายเงินตามที่ถอน การที่ธนาคารไม่ปฏิเสธและได้จ่ายเงินให้กับนางกำไลและนางรัตนาผู้รับมอบฉันทะรับเงินแทนตามที่ขอถอน *ธนาคารจึงอาจต้องรับผิดชดใช้เงินที่ถูกถอนไปคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเจ้าของบัญชีเงินฝาก*

ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ส่งมอบงานในหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการรับส่งงานในหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๒๔ เพราะการมอบสมุดบัญชีให้แก่นางกำไลแต่เพียงอย่างเดียวไม่ทำให้สามารถถอนเงินของผู้ถูกฟ้องคดีจากบัญชีเงินฝากได้ ความเสียหายจึงไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๑/๒๕๕๙)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐาน
การปฏิบัติราชการ

*คดีนี้*ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*ซึ่งจะเป็นความรับผิดทางละเมิดได้นั้น จะต้องครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด คือ (๑) มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง <u>และ</u> (๒) เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย <u>และ</u> (๓) มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำผิดกฎหมายนั้น โดยความเสียหายดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำที่ผิดกฎหมายในเรื่องนั้น* ดังเช่นคดีนี้มีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ แต่ความเสียหายไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่กระทำผิดระเบียบแต่อย่างใด จึงถือไม่ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ประมาท

เลินเล่ออย่างร้ายแรง นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในการเบิกถอนเงินจากธนาคาร ผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินของส่วนราชการได้แจ้งตัวอย่างลายมือชื่อของผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินไว้กับธนาคารแล้ว ธนาคารจึงมีหน้าที่ตรวจสอบลายมือชื่อดังกล่าวตามวิชาชีพที่พึงปฏิบัติ และคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า **"ธนาคารจึงอาจต้องรับผิดชดใช้เงินที่ถูกถอนไปคืนแก่เจ้าของบัญชีเงินฝาก ..."** ดังนั้น คดีนี้จึงน่าจะเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับธนาคารที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบลายมือชื่อของผู้มีอำนาจในการเบิกถอนเงินจากบัญชีเงินฝาก ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใด ย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด เพื่อไม่ให้เป็นช่องทางให้บุคคลอื่นแสวงหาโอกาสกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่นโดยทุจริต

*(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ "**สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕**" และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ **www.admincourt.go.th** เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)*

เรื่องที่ ๙
ใครรับผิด เมื่อเจ้าหน้าที่ผิดพลาด
ในการหักบำเหน็จชำระหนี้สหกรณ์ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๔๒/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

ลูกจ้างประจำได้กู้ยืมเงินจากสหกรณ์และทำหนังสือยินยอมให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดหักเงินชำระหนี้สหกรณ์ได้ โดยมีข้าราชการในสังกัดเดียวกันเป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมา เมื่อลูกจ้างลาออกและมีสิทธิได้รับบำเหน็จลูกจ้าง สหกรณ์จึงมีหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐแจ้งให้ทราบหากว่าลูกจ้างมารับเงินบำเหน็จหรือเงินอื่นที่พึงได้จากราชการ เพื่อสหกรณ์จะได้มาติดต่อขอหักเงินชำระหนี้ แต่เมื่อลูกจ้างมาขอรับเงินโดยแจ้งเปลี่ยนความประสงค์จะชำระหนี้ให้สหกรณ์ด้วยตนเอง และหน่วยงานของรัฐได้จ่ายเงินบำเหน็จให้ไป ทั้งที่มีหน้าที่หักเงินตามจำนวนที่สหกรณ์ได้แจ้งไว้เพื่อส่งชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์แทนลูกจ้าง โดยมีผลผูกพันตลอดไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อสหกรณ์เรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้แทนโดยหักเงินเดือนเป็นรายเดือน กรณีจึงเป็นผลโดยตรงให้ผู้ค้ำประกันได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิด

ที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้หนี้เงินที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายให้แก่สหกรณ์ และสหกรณ์ต้องคืนเงินแก่ผู้ค้ำประกันตามส่วนที่ได้รับชำระหนี้ไป

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๐ กำหนดห้ามมิให้ส่วนราชการผู้เบิกจ่ายเงินหักเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันเพื่อชำระหนี้หรือเพื่อการใด ๆ เว้นแต่จะมีหนังสือยินยอมจากข้าราชการหรือผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเพื่อชำระเงินให้แก่สหกรณ์หรือค่าสวัสดิการต่าง ๆ ตามระเบียบของทางราชการ โดยความยินยอมนั้นจะมีผลอยู่ต่อไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เบิกจ่ายเงินดังกล่าวไม่ดำเนินการหักเงินไว้เพื่อชำระหนี้หรือเพื่อการใด ๆ ตามหนังสือยินยอมที่ข้าราชการทำไว้หรือตามข้อผูกพันกับทางราชการ จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ค้ำประกันที่ต้องชำระหนี้แทนผู้กู้เงินและต่อสหกรณ์ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชดใช้เงินคืนให้แก่ผู้ค้ำประกันตามจำนวนที่ได้ชำระไปตามสัญญาค้ำประกัน และแก่สหกรณ์ผู้ให้กู้ในจำนวนที่ยังค้างชำระตามสัญญากู้เงิน

ใครรับผิด เมื่อเจ้าหน้าที่ผิดพลาด ในการหักบำเหน็จชำระหนี้สหกรณ์ ?

ข้อ ๓๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า การจ่ายเงิน ห้ามมิให้ส่วนราชการผู้เบิกหักเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันไว้เพื่อการใด ๆ <u>เว้นแต่มีหนังสือยินยอมจากข้าราชการหรือผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ</u> เพื่อชำระเงินให้แก่สหกรณ์ที่จัดตั้งโดยส่วนราชการ และค่าสวัสดิการต่าง ๆ ตามระเบียบว่าด้วยการสวัสดิการในส่วนราชการ หรือชำระตามข้อผูกพันกับทางราชการเท่านั้น

โดยหนังสือให้ความยินยอมให้หักเงินมีผลผูกพันตลอดไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น...

ถ้าผู้กู้เงินสหกรณ์ได้ทำหนังสือยินยอมให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ บำเหน็จตกทอด หรือเงินอื่นที่ได้รับจากส่วนราชการหักเงินตามจำนวนที่สหกรณ์ได้แจ้งเพื่อส่งชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์แทนได้

แต่ต่อมาผู้กู้เงินลาออกและได้แจ้งเปลี่ยนความประสงค์ขอรับเงินบำเหน็จเพื่อชำระหนี้สหกรณ์เอง โดยเจ้าหน้าที่การเงินได้จ่ายเงินบำเหน็จให้ทั้งหมดโดยไม่หักเงินไว้เพื่อชำระหนี้แก่สหกรณ์

กรณีดังกล่าวมีปัญหาว่า

(๑) ผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชำระหนี้สหกรณ์แทนผู้กู้ต่อไปหรือไม่ ?

(๒) ถือว่าส่วนราชการละเลยต่อหน้าที่ไม่หักเงินไว้ชำระหนี้สหกรณ์หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหาดังกล่าวไว้ ดังนี้

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจากนาย ก. ลูกจ้างประจำของส่วนราชการได้ทำสัญญากู้ยืมเงินสหกรณ์ มีนาย ข. ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดเดียวกันเป็นผู้ค้ำประกัน และนาย ก. ได้ทำหนังสือยินยอมให้ส่วนราชการหักเงินชำระหนี้สหกรณ์ได้

ต่อมา นาย ก. ลาออก และมีสิทธิได้รับบำเหน็จลูกจ้างจำนวน ๑๑๑,๘๘๓ บาท

สหกรณ์จึงมีหนังสือแจ้งไปยังส่วนราชการว่า นาย ก. ยังมีหนี้ผูกพันกับสหกรณ์ จึงขอให้แจ้งให้สหกรณ์ทราบด้วยหากนาย ก. หรือผู้รับมอบฉันทะมารับเงินบำเหน็จหรือเงินอื่นที่พึงได้จากทางราชการ เพื่อจะได้ส่งเจ้าหน้าที่มาติดต่อขอหักเงินชำระหนี้ตามที่นาย ก. ให้ความยินยอมไว้แก่สหกรณ์ แต่เมื่อนาย ก. ขอรับเงินบำเหน็จและแจ้งว่าจะชำระหนี้สหกรณ์ด้วยตนเอง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต้นสังกัดจึงจ่ายเงินบำเหน็จให้นาย ก. โดยไม่หักเงินบำเหน็จเพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์หรือแจ้งให้สหกรณ์ทราบเพื่อส่งเจ้าหน้าที่ติดต่อขอรับเงินที่ค้างชำระ

ปรากฏว่านาย ก. ไม่ชำระหนี้สหกรณ์ สหกรณ์จึงหักเงินเดือนของผู้ค้ำประกันเพื่อชำระหนี้แทนนาย ก.

ผู้ค้ำประกัน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) จึงฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดของนาย ก. เป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้หนี้ที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยให้แก่สหกรณ์

การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินบำเหน็จให้กับนาย ก. ทั้งที่นาย ก. ทำหนังสือยินยอมให้หักเงินเพื่อชำระหนี้สหกรณ์ไว้แล้ว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ค้ำประกันหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นาย ก. ทำหนังสือยินยอมให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ บำเหน็จตกทอด หรือเงินอื่นที่ได้รับจากส่วนราชการหักเงินตามจำนวนที่สหกรณ์ได้แจ้งเพื่อส่งชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์แทนนาย ก. ได้ ย่อมมีผลให้หักเงินไปตามลำดับและมีผลผูกพันตลอดไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นตามข้อ ๓๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ นอกจากนั้น ตามสัญญาเงินกู้ที่นาย ก. ทำไว้ต่อสหกรณ์มีข้อความว่า ... *ถ้าผู้กู้ไม่ชำระหนี้สินให้เสร็จสิ้น ผู้กู้ยินยอมให้เจ้าหนี้ผู้จ่ายเงินสะสม เงินบำนาญ เงินบำเหน็จ หรือเงินอื่นใดที่ทางราชการหรือนายจ้างพึงจ่ายให้ผู้กู้หักเงินดังกล่าวชำระหนี้*

พร้อมดอกเบี้ยส่งชำระหนี้ต่อสหกรณ์ให้เสร็จสิ้นก่อนได้ ดังนั้น นาย ก. เพียงฝ่ายเดียวจึงแจ้งเปลี่ยนความประสงค์ขอชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ด้วยตนเองไม่ได้

เมื่อนาย ก. ได้ให้ความยินยอมให้หักเงินบำเหน็จไว้เป็นหนังสือแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องหักเงินบำเหน็จเพื่อชำระหนี้แก่สหกรณ์ การที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้หักเงินบำเหน็จเพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามข้อ ๓๐ ของระเบียบกระทรวงการคลังฯ

การที่สหกรณ์เรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ค้ำประกันการชำระหนี้แทนนาย ก. โดยหักเงินเดือนเป็นรายเดือน จึงเป็น

ผู้จ่ายเงินจะหักเงินเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ เงินผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้หนี้เงินที่ค้างชำระพร้อมดอกเบี้ยในอัตรา ๗.๕ ต่อปี ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามส่วนที่ได้รับชำระหนี้ *(รายละเอียดสามารถศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๔๒/๒๕๕๙)*

กล่าวโดยสรุป ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ เงินประจำตำแหน่ง

เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนราชการผู้จ่ายเงินจะหักเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวเพื่อชำระหนี้หรือการใด ๆ ไม่ได้ เว้นแต่ผู้มีสิทธิได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือ และในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินสหกรณ์ให้ความยินยอมเป็นหนังสือให้หักเงินเพื่อชำระหนี้สหกรณ์ได้ ความยินยอมนั้นจะมีผลอยู่ต่อไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ไม่หักเงินไว้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ และถือเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงต่อผู้ค้ำประกันที่ต้องถูกสหกรณ์หักเงินชำระหนี้แทนผู้กู้

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องชดใช้เงินให้แก่สหกรณ์ตามจำนวนที่ไม่ได้หักชำระหนี้แก่สหกรณ์ และสหกรณ์ก็ต้องคืนเงินให้แก่ผู้ค้ำประกันตามจำนวนที่หักไว้ตามส่วนที่สหกรณ์ได้รับชำระหนี้ดังกล่าว ***(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)***

เรื่องที่ ๑๐
นำราคาที่เคยเสนอและถูกยกเลิกไปแล้ว ...
มาเปรียบเทียบให้เป็นราคาที่ควรจัดซื้อครั้งนี้ ...
ไม่ได้ !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๒/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

หน่วยงานมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้อนุมัติจัดซื้อพัสดุ (นมผง) และคณะกรรมการจัดซื้อชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจัดซื้อนมผงในราคาแพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อ แต่เมื่อราคาที่ทางราชการนำมาเปรียบเทียบเป็นราคาที่ผู้เสนอราคาเคยเสนอและถูกยกเลิกไป เนื่องจากตัวอย่างนมผงไม่ผ่านการทดสอบ อีกทั้งเป็นเพียงข้อเสนอที่มีผลผูกพันเฉพาะการเสนอราคาในครั้งนั้น จึงไม่อาจนำเอาราคาดังกล่าวมาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ และเมื่อราคาที่จัดซื้อยังต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการ กรณีจึงมิได้เป็นการจัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ ประกอบกับการจัดซื้อนมผงตามที่มีคำสั่งอนุมัติ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เพราะมีการใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อตามวัตถุประสงค์ และการจัดซื้อนี้ก็ได้มีหนังสือเชิญไปยังบริษัทต่าง ๆ ให้มาเสนอราคา อันถือว่าได้จัดให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริงและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐแล้ว จึงไม่ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาราคาเพื่อจัดซื้อพัสดุของทางราชการนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุมัติและจัดซื้อพัสดุไม่อาจนำราคาที่ถูกยกเลิกการซื้อขายไปแล้วมาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อในครั้งใหม่ได้ และเมื่อการจัดซื้อในครั้งใหม่ได้ราคาที่ต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการประกอบกับทางราชการก็ได้ใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อในครั้งใหม่นี้ตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจัดซื้อและอนุมัติให้จัดซื้อได้จัดซื้อพัสดุในราคาที่สูงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ และไม่ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอันจะมีผลให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการแต่อย่างใด

นำราคาที่เคยเสนอและถูกยกเลิกไปแล้ว ...
มาเปรียบเทียบให้เป็นราคาที่ควรจัดซื้อครั้งนี้ ...
ไม่ได้ !!

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อพัสดุของทางราชการ มีหน้าที่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและด้วยความระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เช่น การซื้อพัสดุจะต้องซื้อในราคาที่ไม่สูงกว่าที่ทางราชการกำหนดหรือไม่สูงกว่าราคาประมาณการของทางราชการ เป็นต้น เพราะหากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติของทางราชการโดย**จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง** ทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติจัดซื้อพัสดุและคณะกรรมการจัดซื้อพัสดุได้จัดซื้อพัสดุเพื่อใช้ในราชการ แต่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่าเป็นการ *“จัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้” เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง* จึงให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เจ้าหน้าที่ดังกล่าวโต้แย้งว่า *การที่หน่วยงานของรัฐนำราคาที่ผู้เสนอราคาเคยเสนอไว้ครั้งก่อนที่ได้ถูกยกเลิกการดำเนินการการจัดซื้อไปแล้วและมิได้มีการจัดซื้อเลยมาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ควรจะซื้อในครั้งนี้เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ* จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจากกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนได้จัดซื้อนมผงให้กับนักเรียนโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ จำนวน ๒ งวด โดยในงวดที่ ๑ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้เสนอให้จัดซื้อกับบริษัท ป. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาที่ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียวใน***ราคากิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท*** และระหว่างการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ ยังไม่แล้วเสร็จ ได้มีการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนมีคำสั่งอนุมัติให้จัดซื้อกับห้างหุ้นส่วน อ. ซึ่งปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียวใน***ราคากิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท*** และลงนามในสัญญาซื้อขายตามสัญญาเลขที่ ซ. ๑๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕

ระหว่างจัดซื้อนมผงงวดที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบนมผงในการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ ว่า ตัวอย่างนมผงไม่ผ่านการทดสอบ จึงมีคำสั่งยกเลิกผลการจัดหานมผงงวดที่ ๑

ต่อมา กองกำกับการ ๕ กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน แจ้งว่ายังมีความจำเป็นต้องการ

ใช้นมผงอยู่ จึงขออนุมัติซื้อนมผงงวดที่ ๑ โดยวิธีพิเศษภายใต้เงื่อนไขตามสัญญาเลขที่ ซ. ๑๖/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ จากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติตามเสนอ โดยคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการเจรจากับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. และได้ราคาถูกลงกว่าเดิม***กิโลกรัมละ ๑๑๖ บาท*** ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงอนุมัติให้จัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ จากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. โดยลงนามในสัญญาซื้อขายนมผงเลขที่ ซ. ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕

แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานว่า *จัดซื้อนมผงปีงบประมาณ ๒๕๔๕ ในราคาที่แพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย* ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ให้*ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้อนุมัติจัดซื้อนมผงโดยวิธีพิเศษ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน*

โดยในการกำหนดค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คำนวณจากราคาที่บริษัท ป. เสนอ โดยให้เหตุผลว่า เป็นราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากที่สุด และเป็นนมผงยี่ห้อเดียวกับที่จัดซื้อได้ ถึงแม้ว่าจะไม่มีการจัดซื้อจริงเนื่องจากมีการยกเลิก แต่ก็*เป็นการยกเลิกด้วยสาเหตุไม่ผ่านเพราะเรื่องคุณภาพนมผงตามเงื่อนไขในงวดที่ ๑ มิใช่เรื่องราคา*แต่อย่างใด ประกอบกับบริษัท ป. ได้มีคำเสนอว่าจะยืนราคาดังกล่าวเป็นเวลา ๑๕๐ วัน ซึ่งหากนับตั้งแต่

วันที่บริษัท ป. มีหนังสือลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ เสนอลดราคานมผงเหลือราคาประมาณกิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท จนถึงวันทำสัญญาซื้อขายนมผงในงวดที่ ๒ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ และงวดที่ ๑ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ราคาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นราคาที่ยังคงยืนอยู่และเป็นราคาที่เหมาะสมเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

ปัญหาว่า หน่วยงานของรัฐมีอำนาจนำราคาที่เคยเสนอไว้ครั้งก่อนที่ถูกยกเลิกการดำเนินการจัดซื้อไปแล้วมาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ควรจะซื้อในครั้งนี้ได้หรือไม่ ? และเป็นการจัดซื้อในราคาแพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บริษัท ป. ได้เคยมีหนังสือยืนยันเสนอขายนมผงกิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท ซึ่งเป็นนมผงยี่ห้อเดียวกับที่กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท และในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖ บาท ตามสัญญาลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ และลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ แต่ราคาที่บริษัท ป. เคยเสนอขายต่อกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนในการจัดซื้อนมผงงวดที่ ๑ โดยวิธีพิเศษ ได้ถูกยกเลิกไปเนื่องจากตัวอย่างนมผงไม่ผ่านการทดสอบ ทำให้ต้องยกเลิกการซื้อขาย อีกทั้ง*ราคาดังกล่าวก็เป็นเพียงข้อเสนอที่มีผลผูกพันเฉพาะการเสนอราคาในครั้งนั้น จึงไม่อาจนำเอาราคาที่บริษัท ป.*

เคยเสนอขายในราคากิโลกรัมละ ๑๐๕.๙๖ บาท มาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้

นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยจัดซื้อนมผงจากบริษัท ป. ในราคากิโลกรัมละ ๑๒๑.๗๘ บาท และตามหนังสือของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ระบุว่า *การจัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ มีราคาประมาณการของทางราชการกิโลกรัมละ ๑๒๐ บาท* และเมื่อพิจารณาถึงราคาที่จัดซื้อนมผงชนิดละลายทันทีงวดที่ ๑ ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖ บาท และงวดที่ ๒ ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท ราคาดังกล่าวยังต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการ การจัดซื้อนมผงของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. ในราคากิโลกรัมละ ๑๑๖.๐๓ บาท และ ๑๑๖ บาท จึงมิได้เป็นการจัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อได้

การจัดซื้อนมผงตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเสนอและอนุมัติ จึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด และไม่ได้มีการกระทำใดที่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อีกทั้งนมผงที่จัดซื้อได้มีอายุการเก็บรักษา ๒ ปี สามารถเก็บสำรองคงคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดซื้อนมผงในภาคเรียนถัดไปได้ *แสดงให้เห็นว่าทางราชการได้ใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อในครั้งนี้ตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงไม่ถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นกับทางราชการ* และการจัดซื้อในงวดที่ ๒ โดยวิธีพิเศษได้มีหนังสือเชิญ

ไปยังบริษัทต่าง ๆ ให้มาเสนอราคา *จึงถือได้ว่าได้จัดให้มีการแข่งขันอย่างแท้จริงและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐแล้ว* จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่มีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การพิจารณาราคาในการจัดซื้อพัสดุว่าเป็นการจัดซื้อที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่นั้น หน่วยงานของรัฐไม่อาจนำราคาที่ถูกยกเลิกการซื้อขายไปแล้วมาเปรียบเทียบว่าเป็นราคาที่ทางราชการควรจัดซื้อในครั้งใหม่ได้ และเมื่อเป็นการจัดซื้อในราคาที่ต่ำกว่าราคาประมาณการของทางราชการและทางราชการได้ใช้ประโยชน์จากพัสดุที่จัดซื้อในครั้งนี้ตามวัตถุประสงค์แล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจัดซื้อพัสดุได้จัดซื้อพัสดุในราคาที่แพงเกินกว่าที่ทางราชการควรจัดซื้อได้ และถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ *(ผู้สนใจสามารถอ่านได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๒/๒๕๖๐ ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อย อุทาหรณ์จากคดีปกครอง)*

เรื่องที่ ๑๑
กระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง
คำสั่งให้ชดใช้ต้องใช้อายุความ ๑ ปี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๑/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งเรียกให้ปลัดเทศบาลในฐานะที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุที่นำเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกยกเลิกไปแล้วมาคำนวณราคากลาง ทำให้ราคากลางในงานก่อสร้างสูงและเทศบาลได้รับความเสียหาย โดยการออกคำสั่งพิพาทเป็นกรณีที่เทศบาลเห็นว่าปลัดเทศบาลไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อนายกเทศมนตรีได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลังในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ แต่ได้มีคำสั่งเรียกให้ปลัดเทศบาลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อเกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่นายกเทศมนตรีได้รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ปลัดเทศบาลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐและความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ไว้ ๒ ลักษณะ คือ (๑) อายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน (กรณีที่ทั้งหน่วยงานของรัฐและกระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด) และ (๒) อายุความ ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง (กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด)

กระทรวงการคลังเห็นแตกต่าง
คำสั่งให้ชดใช้ต้องใช้อายุความ ๑ ปี

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หากมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดหรือเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น

โดยความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐที่เสียหายย่อมมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ทั้งนี้การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องเป็นไปตาม**มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ไว้ ๒ ลักษณะ** คือ

(๑) อายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

(๒) อายุความ ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด

อย่างไรก็ดี ก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญหลายประการ *อาทิเช่น* การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด

ทางละเมิดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้ (ข้อ ๘) การรับฟังคู่กรณี (ข้อ ๑๕) การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายหลังจากผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและวินิจฉัยว่ามีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด (ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) *ซึ่งหลังจากที่กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จ ข้อ ๑๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้นการมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเป็นข้อผูกพันที่หน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งตามความเห็นดังกล่าว เว้นแต่กรณีหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องได้*

ปัญหาว่า *การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายใต้กำหนดอายุความ ๒ ปี (ตาม (๑)) และอายุความ ๑ ปี (ตาม (๒)) ดังกล่าวข้างต้นจะนำมาใช้อย่างไร*

*อุทาหรณ์คดีปกครองเรื่องนี้*เกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิด กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็น

คดีพิพาทที่เกิดขึ้นในราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่อายุความสำหรับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้นใช้อายุความเดียวกัน ดังนั้น จึงสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้

มูลเหตุแห่งคดีเกิดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่า เทศบาลได้รับความเสียหายจากการกำหนดราคากลางในงานก่อสร้างสูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากนำเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกยกเลิกไปแล้วมาคำนวณราคากลาง ทำให้ราคากลางสูงกว่าเมื่อนำเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกต้องมาใช้คำนวณ นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

จากผลการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการฯ รายงานผลการพิจารณาโดยมีความเห็นให้เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางร่วมกันรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย และนายกเทศมนตรีทราบผลดังกล่าวเมื่อ**วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗** จากนั้นเทศบาลได้ส่งรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางจึงได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลสอบปากคำนายกเทศมนตรี (ผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) และปลัดเทศบาล (ผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) เพิ่มเติม

ต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ**ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๐** แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด *โดยมีปลัดเทศบาล (ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในขณะเกิดเหตุ) ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายด้วย* ซึ่งนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับแจ้งความเห็นของกรมบัญชีกลาง ***เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐*** หลังจากนั้น นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่ง**ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓** แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณาว่าคำสั่งชอบแล้ว

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ประเด็นสำคัญ คือ คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

*คดีนี้***ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** *คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย* แต่ทั้งสองชั้นศาลให้เหตุผลใน

คำวินิจฉัยแตกต่างกันในเรื่องอายุความ กล่าวคือ **ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บริหารของเทศบาลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามความเห็นดังกล่าวของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีระยะเวลาเกินกำหนด ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เป็นกรณีที่*หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิด ซึ่งจำต้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง*ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบความเห็นของกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๐ จึงต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายภายใน ๑ ปีนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงมีระยะเวลาเกินกำหนด ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๑/๒๕๖๐)*

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการให้กับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับอายุความในการออกคำสั่งเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดไว้ทั้งอายุความ ๒ ปี และอายุความ ๑ ปี โดย**กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด** ต้องใช้อายุความ ๑ ปี โดยนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐนั้นได้รับทราบความเห็นของกระทรวงการคลัง ไม่ใช่อายุความ ๒ ปีนับแต่วันที่

หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน *(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)*

เรื่องที่ ๑๒
เพลิงไหม้บ่อขยะ ลามติดที่ทำกินเอกชน ...
เทศบาลต้องรับผิด ?!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๒๒/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

กรณีเทศบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอย รวมถึงป้องกันผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการดำเนินการตามภาระหน้าที่นั้นภายในเขตท้องที่ของตน แต่ปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่โดยไม่ควบคุมดูแลบ่อขยะจนเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้กองขยะแล้วลุกลามไปยังที่ดินของเจ้าของไร่อ้อยซึ่งอยู่ข้างเคียงและอ้อยที่ปลูกไว้ถูกเพลิงไหม้เสียหาย พฤติการณ์จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้เจ้าของไร่อ้อยได้รับความเสียหาย อันถือเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของไร่อ้อยซึ่งเป็นผู้เสียหายตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอยภายในเขตท้องที่ของตนจะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย และไม่มีสิ่งปฏิกูลจนอาจก่อให้เกิดมลภาวะหรือมีเหตุเดือดร้อนรำคาญเกิดขึ้นภายในเขตท้องที่ความรับผิดชอบ โดยอำนาจหน้าที่นี้รวมไปถึงการกระทำเพื่อป้องกันผลกระทบใด ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยนั้นด้วย เพราะหากปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย ตลอดจนไม่ดูแลสถานที่ที่ใช้กำจัดขยะมูลฝอย จนเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้หรือมีกลิ่นหรือของเสียแพร่กระจายไปยังพื้นที่ของประชาชนผู้อยู่อาศัยหรือผู้ประกอบกิจการใกล้เคียงแล้ว หน่วยงานของรัฐก็จำต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เพลิงไหม้บ่อขยะ ลามติดที่ทำกินเอกชน ... เทศบาลต้องรับผิด ?!

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ ได้กำหนดหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำในเขตเทศบาลไว้ประการหนึ่ง คือ การรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และ**พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕** มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติรับรองไว้ด้วยว่า การเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตพื้นที่ใด ให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

จึงเห็นได้ว่าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอยในเขตท้องที่ของตนเอง แต่หากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อการกำจัดขยะมูลฝอย เทศบาลหรือแม้กระทั่งหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมา จะต้องรับผิดชอบหรือมีหน้าที่แก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ เพียงใด

คดีปกครองเรื่องนี้ถือเป็นแนวทางที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้จัดทำบ่อขยะ และต่อมาเกิดเพลิงไหม้ไร่อ้อยของ

ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ติดกับบ่อขยะ ทำให้ไร่อ้อยของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายประมาณ ๑๐ ไร่

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดเพลิงไหม้ที่ทิ้งขยะโดยไม่ทำแนวรั้วหรือกำแพงป้องกันมิให้เพลิงลุกลามออกไปนอกบ่อขยะ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

เหตุเพลิงไหม้ไร่อ้อยของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ? โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าได้จัดทำบ่อขยะแบบฝังกลบ ไม่มีการจุดไฟเผาขยะ และส่วนใหญ่จะเป็นขยะเปียก เช่น เศษอาหาร เศษผัก เศษกระป๋อง และเศษแก้วที่มีการบดอัดปะปนกันจนเปียกชื้นและยากแก่การติดไฟ มีระบบป้องกันไฟโดยมีร่องน้ำและแนวต้นไม้รอบบ่อขยะ และทำการฝังกลบอยู่เป็นประจำ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอยในเขตเทศบาลของตน ซึ่งภาระหน้าที่ดังกล่าว รวมไปถึงการป้องกันผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการดำเนินการตามภาระหน้าที่นั้นด้วย

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดเก็บและกำจัดขยะโดยทำบ่อขยะแบบฝังกลบ และในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เวลาประมาณ ๑๔.๐๐ น.ได้เกิดเพลิงไหม้ไร่อ้อยของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ติดกับบ่อขยะของผู้ถูกฟ้องคดีทางด้านทิศใต้ ทำให้ไร่อ้อยได้รับ

ความเสียหาย โดยหลังเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์ที่สถานีตำรวจและเจ้าหน้าที่พิสูจน์หลักฐานซึ่งเข้าร่วมตรวจสถานที่เกิดเหตุมีความเห็นว่า เพลิงไหม้มีสาเหตุจากการจุดไฟเผากองขยะในที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วลุกลามไหม้ไร่อ้อยของผู้ฟ้องคดี ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังเพื่อหักล้างรายงานการตรวจสถานที่เกิดเหตุของเจ้าหน้าที่พิสูจน์หลักฐาน ซึ่งเป็นคนกลางที่ไม่มีส่วนได้เสียและเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในเรื่องนี้ได้

ประกอบกับวันเกิดเหตุไม่มีเหตุเพลิงไหม้ในบริเวณอื่นที่ใกล้เคียง ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีเองก็ให้การว่าบ่อขยะไม่เคยเกิดเหตุเพลิงไหม้มาก่อน จึงทำให้เชื่อได้ว่าสาเหตุการเกิดเพลิงไหม้ไร่อ้อยของผู้ฟ้องคดีมาจากต้นเพลิงที่เกิดขึ้นในที่ทิ้งขยะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ยังไม่ได้ฝังกลบ แล้วลุกลามหรือมีสะเก็ดไฟปลิวไปตกในไร่อ้อยของผู้ฟ้องคดีจนทำให้เกิดเพลิงไหม้ และจากภาพถ่ายกองขยะที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างส่งต่อศาลและภาพถ่ายประกอบรายงานของเจ้าหน้าที่พิสูจน์หลักฐานก็ปรากฏว่าในกองขยะมีทั้งเศษกระดาษและเศษพลาสติกรวมอยู่ด้วย หาใช่มีเฉพาะแต่เศษขยะเปียกที่ติดไฟได้ยากและไม่อาจปลิวไปตามลมดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่

ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีอาจจุดไฟเผาไร่อ้อยตัวเองเพื่อให้สะดวกต่อการตัดอ้อยนั้น เห็นว่า การจุดไฟเผาอ้อยจะต้องเผาก่อนตัดประมาณ ๒-๓ วันเท่านั้น เมื่อวันที่เกิดเหตุ

เพลิงไหม้และวันที่โรงงานน้ำตาลจะเปิดฤดูกาลรับซื้ออ้อย เป็นเวลาห่างกันถึงเกือบ ๑ เดือน จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะต้องรีบเผาและรีบตัดก่อนที่อ้อยจะโตเต็มที่และก่อนโรงงานน้ำตาลจะเปิดฤดูกาลรับซื้ออ้อย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลบ่อขยะของตนจนเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้กองขยะ แล้วลุกลามไปยังที่ดินข้างเคียงซึ่งผู้ฟ้องคดีปลูกอ้อยไว้และอ้อยถูกเพลิงไหม้เสียหาย พฤติการณ์จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นผลโดยตรงมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๒๒/๒๕๖๐)*

คดีนี้จึงถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอยภายในเขตท้องที่ของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า จะต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย และไม่มีสิ่งปฏิกูลภายในเขตท้องที่

ของตนจนอาจก่อให้เกิดมลภาวะหรือความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งอำนาจหน้าที่นั้นรวมไปถึงการป้องกันผลกระทบใด ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยนั้นด้วย หากปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย รวมถึงสถานที่ที่ใช้กำจัดขยะมูลฝอยจนเป็นเหตุให้เกิดเพลิงไหม้และเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินที่อยู่ใกล้เคียงดังเช่นอุทาหรณ์ข้างต้น หน่วยงานทางปกครองก็จำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากเหตุของการปล่อยปละละเลยดังกล่าวอย่างหลีกหนีไม่พ้นแน่นอน ...

เรื่องที่ ๑๓
วางท่อประปารุกล้ำที่ดินเอกชนโดยไม่แจ้งให้เจ้าของทราบ ... ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๘๙/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

การประปาส่วนภูมิภาคก่อสร้างปรับปรุงระบบเดินท่อน้ำเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาของประชาชนในพื้นที่ แต่การวางท่อประปาได้รุกล้ำที่ดินของเอกชน ทำให้กีดขวางการขุดไถพรวนดินทำการเกษตรและการตอกเสาเข็มปลูกบ้านพักอาศัย ซึ่งแม้มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะกำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ได้ก็ตาม โดยก่อนดำเนินการดังกล่าวจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ แต่เมื่อมิได้ดำเนินการเช่นนั้น ทั้งที่หากมีการตรวจสอบกรรมสิทธิ์หรือแนวเขตที่ดินแล้ว ย่อมต้องทราบถึงแนวเขตที่ดินและเจ้าของที่ดินอาจใช้สิทธิแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อวินิจฉัยได้ ดังนั้น การวางฝังท่อประปาในบริเวณพิพาทจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ

อันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นการกระทำละเมิดทำให้เจ้าของที่ดินได้รับความเสียหาย ซึ่งการประปาส่วนภูมิภาคจะต้องย้ายแนววางท่อประปาออกไป ทั้งนี้ ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำบังคับให้การประปาส่วนภูมิภาคย้ายแนววางท่อประปาออกไปให้อยู่ระหว่างแนวถนนกับเสาไฟฟ้าตามที่เจ้าของที่ดินมีคำขอได้ เนื่องจากศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจแทนการประปาส่วนภูมิภาคได้

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. แม้ฝ่ายปกครองจะมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ย่อมเป็นเหตุให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการที่พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบก่อนที่จะใช้อำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในพื้นที่หรือบริเวณใด ๆ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อวินิจฉัยนั้น ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการก่อน หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว จนเป็นเหตุให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินได้รับความเดือดร้อนเสียหาย กรณีถือว่าหน่วยงานทางปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนการกระทำนั้นได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. การใช้อำนาจของการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อกำหนดบริเวณหรือพื้นที่สำหรับวางท่อประปานั้น ถือเป็นดุลพินิจของการประปาส่วนภูมิภาคที่ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจแทนได้ หากคู่กรณียื่นคำฟ้องและมีคำขอให้ศาลกำหนดจุดติดตั้งหรือย้ายแนววางท่อประปาออกไปติดตั้งในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง ศาลจึงไม่อาจออกคำบังคับตามคำขอดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

วางท่อประปารุกล้ำที่ดินเอกชนโดยไม่แจ้งให้เจ้าของทราบ ... ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลเป็นการสร้างภาระหรือกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนนั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ฝ่ายปกครองไม่อาจที่จะดำเนินการหรือกระทำการใด ๆ ตามอำเภอใจได้ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการดังกล่าวตามวัตถุประสงค์หรือภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และ**ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือขั้นตอนที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้**อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังจะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น และไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ดังเช่นกรณีการใช้อำนาจของการประปาส่วนภูมิภาคในการดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต การส่ง และการจำหน่ายน้ำประปา อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือการให้บริการสาธารณูปโภคอย่างหนึ่งของรัฐเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ในเมื่อที่ดินนั้นมิใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การประปาส่วนภูมิภาค

จะต้องบอกกล่าวโดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าภายในเวลาและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินจะได้มีโอกาสแสดงเหตุที่ไม่สมควรดำเนินการเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคก่อน

การบอกกล่าวโดยแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบล่วงหน้า ถือเป็นเงื่อนไขซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้หรือไม่ ? และหากการประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการวางท่อประปาหรือเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ในบริเวณดังกล่าวโดยไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนหรือย้ายแนวท่อประปาที่รุกล้ำที่ดินเอกชนหรือไม่ ?

คดีปกครองเรื่องนี้ เป็นกรณีที่การประปาส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับงบประมาณให้ทำการก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาของประชาชนในพื้นที่ จึงได้ว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้ทำการก่อสร้างโรงกรองน้ำ หอถังสูง และงานเดินท่อน้ำหรือวางท่อประปาพร้อมติดตั้งอุปกรณ์บริการน้ำประปาไปยังพื้นที่ชุมชน

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ตรวจพบว่าการวางท่อประปาได้รุกล้ำที่ดินของตน ทำให้กีดขวางการขุดไถพรวนดินทำการเกษตรและกีดขวางการตอกเสาเข็มปลูก

บ้านพักอาศัย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้การประปาส่วนภูมิภาคย้ายแนววางฝังท่อประปาออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้ฝังระหว่างแนวถนนกับเสาไฟฟ้าแทน

คดีนี้การประปาส่วนภูมิภาคอ้างว่า การวางท่อประปาในบริเวณที่พิพาทเป็นการใช้อำนาจตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดแล้ว โดยได้ดำเนินการวางฝังท่อประปาไปในเขตทางหลวงชนบท และก่อนที่จะดำเนินการนั้นได้มีการขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากสำนักงานทางหลวงชนบท อีกทั้งเมื่อมีราษฎรผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งอยู่ติดเขตทางหลวงชนบทและติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอรังวัดสอบเขตที่ดิน และพบว่าท่อประปาวางอยู่นอกแนวเขตทางและล้ำเข้าไปในที่ดินของราษฎรรายดังกล่าว การประปาส่วนภูมิภาคจึงได้ทำการรื้อถอนท่อประปาเดิมและวางแนวท่อประปาใหม่เพื่อมิให้รุกล้ำที่ดินของราษฎร และไม่ได้รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ประเด็นปัญหา คือ การใช้อำนาจของการประปาส่วนภูมิภาคในการวางฝังท่อประปาได้ดำเนินการตามเงื่อนไขซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? และถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

โดยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม คือ ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินทำการรังวัดสอบเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่า แนวการฝังท่อประปาได้รุกล้ำเข้าไป

ในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยการประปาส่วนภูมิภาคและกรมทางหลวงชนบทมิได้โต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ จะบัญญัติให้การประปาส่วนภูมิภาคมีอำนาจเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ไปใต้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ ได้ก็ตาม แต่ก่อนที่จะมีอำนาจดำเนินการดังกล่าว การประปาส่วนภูมิภาคต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นอาจยื่นคำร้องแสดงเหตุที่ไม่สมควรทำเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อวินิจฉัยภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

เมื่อการประปาส่วนภูมิภาค**มิได้ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบ**ตามบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งที่หากมีการตรวจสอบกรรมสิทธิ์หรือแนวเขตในที่ดินแล้ว การประปาส่วนภูมิภาคย่อมต้องทราบถึงแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่กลับไม่ดำเนินการดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้สิทธิในการแสดงเหตุที่ไม่สมควรต่อคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาค จนกระทั่งการประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการฝังท่อประปาแล้วเสร็จ ดังนั้น การที่การประปาส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการ**วางฝังท่อประปาในบริเวณที่พิพาท จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้**

ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่การประปาส่วนภูมิภาคต้องดำเนินการก่อนที่จะวางท่อประปาหรือเดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์เข้าไปในพื้นดินซึ่งมิใช่ที่ตั้งโรงเรือนสำหรับอยู่อาศัยของบุคคลใด ๆ ตามที่พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้

ส่วนปัญหาที่ว่า หากการประปาส่วนภูมิภาคไม่ได้แจ้งเป็นหนังสือซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้การประปาส่วนภูมิภาคดำเนินการอย่างไร ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการประปาส่วนภูมิภาคไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การประปาส่วนภูมิภาคจึงต้องย้ายแนววางท่อประปาออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่การที่จะสั่งให้การประปาส่วนภูมิภาคย้ายแนววางฝังท่อประปาออกไปโดยให้ฝังระหว่างแนวถนนกับเสาไฟฟ้าตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นอำนาจดุลพินิจของการประปาส่วนภูมิภาคในการกำหนดบริเวณที่ดินสำหรับการเดินท่อประปา ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจดังกล่าวแทนการประปาส่วนภูมิภาคได้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๘๙/๒๕๖๐)*

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครองว่า แม้ฝ่ายปกครองจะมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นเหตุให้การใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ กรณีที่กฎหมายให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังเช่นกรณีนี้ ซึ่งในการกำหนดตำแหน่งหรือบริเวณการเดินท่อประปานั้นเป็นอำนาจดุลพินิจของการประปาส่วนภูมิภาคที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือหลักวิชาการ และเหมาะสมกับสภาพในแต่ละพื้นที่ ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจดังกล่าวแทนฝ่ายปกครองที่จะสั่งให้การประปาส่วนภูมิภาควางท่อประปาในบริเวณใดก็ได้

เรื่องที่ ๑๔
“กรรมการรับ-จ่ายเงิน”
ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินโดยไม่ทักท้วง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๖/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

หน่วยงานของรัฐได้แต่งตั้งคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานเงินกู้พิเศษเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยให้ทำหน้าที่ในการรับเงินและนำเงินไปจ่ายให้ราษฎรในโครงการตามมาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐ ซึ่งคณะกรรมการฯ ไม่ได้มีหน้าที่เพียงการรับเงินเท่านั้น แต่ยังต้องเป็นผู้นำเงินไปจ่ายให้แก่ราษฎรด้วย เมื่อคณะกรรมการฯ ไม่ได้นำเช็คจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เขียนเช็คไปขึ้นเงินที่ธนาคารและนำไปจ่ายเป็นค่าแรงงานแก่ราษฎร แต่กลับลงลายมือชื่อในต้นขั้วเช็คและสลักหลังเช็คให้แก่บุคคลซึ่งมิใช่ผู้มีสิทธิได้รับชำระหนี้ โดยมิได้ทักท้วงหรือดำเนินการตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายเงินเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่และมีการจ่ายเงินค่าแรงให้กับราษฎรโดยถูกต้องหรือไม่ จึงถือว่ากรรมการในคณะกรรมการชุดนี้มิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย กรรมการจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการรับ-จ่ายเงินของส่วนราชการ รวมถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านอื่น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นไปภายใต้กรอบที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ได้กำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งหากเป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังอันเป็นงบประมาณของแผ่นดินด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะต้องใช้ความระมัดระวังและความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าได้มีการดำเนินการไปตามขั้นตอนที่ระเบียบของทางราชการกำหนดไว้หรือไม่ มีการใช้เงินไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และบุคคลซึ่งได้รับเงินดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง คุ้มค่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนส่วนรวม และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังหรือการงบประมาณของภาครัฐ

“กรรมการรับ-จ่ายเงิน” ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงิน*โดยไม่ทักท้วง* !

กรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการรับ-จ่ายเงิน ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

*คดีนี้เริ่มต้น*จากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า ในการดำเนินโครงการตามมาตรการเพิ่มค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง โดยโครงการดังกล่าวกำหนดให้เบิกจ่ายจากเงินนอกงบประมาณเป็นค่าแรงงานทั่วไปจำนวน ๖๘ คน ค่าแรงงานช่างฝีมือจำนวน ๒๖ คน

แต่ไม่มีราษฎรเป็นผู้รับจ้างตามบัญชีการจ้างงาน เพราะหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการได้ว่าจ้างเอกชนซึ่งมีอาชีพเป็นผู้รับเหมาทำงานตามโครงการ

หลังจากโครงการแล้วเสร็จก็ได้จัดทำหลักฐานการรับสมัครแรงงานราษฎรและบัญชีการจ้างแรงงานเพื่อจ่ายเงินให้แก่ราษฎร โดยปลอมแปลงลายมือชื่อราษฎรผู้รับเงินค่าจ้างทั้งฉบับ รวมทั้งจัดทำบันทึกการควบคุมงานก่อสร้างเพื่อให้เชื่อว่ามีการดำเนินการจ้างแรงงานและจ่ายเงินค่าจ้างแรงงานราษฎรในโครงการจริง

หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยมี**คณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานเงินกู้พิเศษเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ**เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย เนื่องจาก**คณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ** *มีหน้าที่รับเช็คจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เขียนเช็คแล้วนำไปขึ้นเงินที่ธนาคารเพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าแรงงานแก่ราษฎร แต่ไม่ได้ทำหน้าที่ กลับยินยอมลงลายมือชื่อในต้นขั้วเช็คและด้านหลังของเช็คมอบให้บุคคลอื่นนำเช็คส่งมอบให้บุคคลภายนอกและผู้รับเช็คได้นำเช็คไปขึ้นเงินที่ธนาคาร*

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็น**ประธานกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ** เห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ยกอุทธรณ์ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยกล่าวอ้างว่า *ในวันที่ออกคำสั่งแต่งตั้งได้ออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงาน จึงไม่ทราบคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ และได้ลงลายมือชื่อ*

ในใบสำคัญรับเงิน ภายหลังจากการดำเนินโครงการและมีการเบิกจ่ายเงินไปแล้ว

กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

โดยมีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติได้ว่า ในวันเดียวกันกับวันที่ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ นั้น ส่วนการคลังได้เบิกจ่ายค่าแรงงานราษฎรโดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายในนามคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ โดยระบุชื่อคณะกรรมการทั้งสี่รายเป็นผู้มีอำนาจรับเงินตามเช็ค โดยมีกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ๒ คน ลงลายมือชื่อในต้นขั้วเช็คและด้านหลังของเช็คมอบให้บุคคลอื่นนำเช็คส่งมอบให้บุคคลภายนอก (ผู้รับเหมาก่อสร้าง) และผู้รับเช็คได้นำเช็คไปขึ้นเงินที่ธนาคาร

หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่การเงินผู้ทำหน้าที่เบิกจ่ายเงินได้นำหลักฐานใบสำคัญรับเงินให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ลงลายมือชื่อรับเงินค่าแรงงานของราษฎรย้อนหลังเพื่อให้การเบิกจ่ายถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ว่า การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการรับเงินและนำเงินไปจ่ายให้แก่ราษฎร ไม่ได้มีหน้าที่เพียงการรับเงินเท่านั้น แต่จะต้องนำเงินไปจ่ายให้แก่

ราษฎรด้วย เมื่อคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ไม่ได้นำเช็คจากเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เขียนเช็คแล้วนำไปขึ้นเงินที่ธนาคารและนำไปจ่ายเป็นค่าแรงงานแก่ราษฎร แต่ได้ลงลายมือชื่อในต้นขั้วเช็คและสลักหลังของเช็คให้แก่บุคคลซึ่งมิใช่ผู้ที่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย

สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ไม่ทราบคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ เนื่องจากได้ออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงาน จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ทราบคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ในวันนั้น แต่ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่การเงินผู้ทำหน้าที่จ่ายเช็คนำหลักฐานใบสำคัญรับเงินให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ลงลายมือชื่อรับเงินค่าแรงงานฯ และผู้ฟ้องคดีก็ลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงิน จึงถือว่าได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ มีการจ่ายเงินค่าแรงให้กับราษฎรถูกต้องหรือไม่ หากมีการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องรายงานผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายดังกล่าวที่เกิดขึ้น แต่กลับลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินโดยมิได้ทักท้วงหรือดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่

ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ มิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๖/๒๕๖๑

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการรับ-จ่ายเงิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่อื่นตามอำนาจหน้าที่ของตนว่าต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายด้วยความถูกต้อง ระมัดระวัง ละเอียดและรอบคอบตามวิสัยและพฤติการณ์ *ประการสำคัญ คือ ต้องตระหนักต่อการทำ “หน้าที่ราชการ” อันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประชาชนโดยส่วนรวม* (ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)

เรื่องที่ ๑๕
เบิกจ่ายเงินค่าน้ำมัน “รถยนต์ส่วนตัว”
โดยใช้สิทธิ ... ราชการ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๗๗/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

ปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่เทศบาลนำรถยนต์ส่วนตัวไปเติมน้ำมันกับสถานีบริการน้ำมันที่เทศบาลได้ตกลงใช้บริการสำหรับรถยนต์ราชการ โดยลงชื่อเป็นผู้รับของในบิลเงินเชื่อที่ไม่ได้ระบุหมายเลขทะเบียนว่าเติมให้รถยนต์ราชการคันใด ไม่ได้ระบุวันที่เติมน้ำมัน บิลเงินเชื่อหลายฉบับมีจำนวนน้ำมันที่เติมมากกว่าความจุถังน้ำมันรถยนต์ของเทศบาล และให้สถานีบริการน้ำมันนำบิลเงินเชื่อดังกล่าวมารวมกับบิลเงินเชื่อที่เติมน้ำมันให้กับรถยนต์ราชการเพื่อขอชำระหนี้ ซึ่งพฤติการณ์ของปลัดเทศบาลในขณะเกิดเหตุได้ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่งและเป็นหัวหน้าพัสดุที่มีอำนาจอนุมัติเบิกจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายค่าน้ำมัน แต่กลับปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำรถยนต์ส่วนตัวไปเติมน้ำมันและร่วมกันลงนามสั่งจ่ายเช็คทั้งที่ไม่มีฎีกาและเจ้าหนี้ที่ต้องจ่าย และชำระหนี้ให้สถานีบริการน้ำมันเกินจำนวนที่ต้องชำระจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับขณะนั้น) และไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อ ๖๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจควบคุม ดูแล และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินราชการ จำต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง โดยต้องตรวจสอบว่าหลักฐานการเบิกจ่ายนั้นมีลายมือชื่อของผู้เบิกเงินถูกต้องหรือไม่ มีหนี้ผูกพันหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินหรือไม่ มีเงินงบประมาณและเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ ก่อนที่จะอนุมัติเบิกจ่ายเงินตามฎีกา นอกจากนั้นยังต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ไม่กระทำการทุจริตหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพราะหากฝ่าฝืน

หรือปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับหน่วยงานของรัฐหรืองบประมาณของแผ่นดินแล้ว กรณีจะถือเป็นการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ว่าจะในฐานะผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาก็ตาม จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เบิกจ่ายเงินค่าน้ำมัน “รถยนต์ส่วนตัว” โดยใช้สิทธิ ... ราชการ !

การใช้รถยนต์ราชการและการเบิกจ่ายค่าน้ำมันรถยนต์ที่ใช้ในราชการ ต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และ*ในทางปฏิบัติ* หน่วยงานของรัฐหลายแห่งอาจทำสัญญากับสถานีบริการน้ำมันขอสั่งจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงกับสถานีบริการน้ำมันแบบเครดิต โดยจะขอสั่งจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงก่อน แล้วสถานีบริการน้ำมันจะวางบิลเงินสดเพื่อเรียกเก็บเงินกับหน่วยงานของรัฐในภายหลัง

คดีปกครองเรื่องนี้เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาลแห่งหนึ่งทั้งระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาหลายคน อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ราชการทำให้ราชการได้รับความเสียหาย โดยร่วมกันกระทำความผิด คือ นำรถยนต์ส่วนตัวไปเติมน้ำมันเชื้อเพลิงโดยให้ผู้ขาย (สถานีบริการน้ำมัน) ออกบิลเงินเชื่อมาขอรับชำระหนี้รวมกับบิลเงินเชื่อที่เติมน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับรถยนต์ส่วนกลาง และเบิกจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงตามบิลเงินเชื่อ

คดีนี้มีความน่าสนใจเกี่ยวกับพฤติการณ์หรือวิธีการของการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว และถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่

เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาจะต้องระมัดระวังและหามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ไม่ถูกต้องต่อไป

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจาก นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำตามที่กล่าวข้างต้น *โดยพฤติการณ์รับฟังยุติได้ว่า* เจ้าหน้าที่นำรถยนต์ส่วนตัวไปเติมน้ำมันกับสถานีบริการน้ำมันที่เทศบาลได้ตกลงใช้บริการเติมน้ำมันสำหรับรถยนต์ราชการ โดยลงชื่อเป็นผู้รับของในบิลเงินเชื่อที่ไม่ได้ระบุว่าเติมให้กับรถยนต์ส่วนกลางคันใด ไม่ได้ระบุวันที่เติมน้ำมัน จำนวนน้ำมันตามบิลเงินเชื่อมากกว่าความจุของถังน้ำมันรถยนต์ส่วนกลางแต่ละคัน จากนั้นผู้ขาย (สถานีบริการน้ำมัน) นำบิลเงินเชื่อมาขอรับชำระหนี้รวมกับบิลเงินเชื่อที่เติมน้ำมันให้กับรถยนต์ราชการ (รถยนต์ส่วนกลาง) ทั้งที่ไม่มีใบอนุญาตให้ใช้รถยนต์ส่วนกลาง ไม่มีใบสั่งจ่ายน้ำมันที่อนุมัติและไม่ได้จัดทำสมุดบันทึกการใช้รถยนต์

หลังจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้สอบสวนข้อเท็จจริงและรายงานผลการสอบสวนต่อกระทรวงการคลัง ผู้มีอำนาจจึงได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้เจ้าหน้าที่ที่ร่วมกันกระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยหนึ่งในนั้น คือ ปลัดเทศบาล ซึ่งขณะเกิดเหตุปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีอีกตำแหน่งหนึ่งและเป็นหัวหน้าพัสดุ มีอำนาจอนุมัติให้เบิกจ่ายน้ำมัน มีอำนาจอนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าน้ำมันตามที่เจ้าหน้าที่เสนอ มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายเช็คทั้งที่ไม่มีฎีกาและเจ้าหนี้ที่จะต้องจ่าย และลงนามสั่งจ่ายเช็คซ้ำซ้อนและสั่งจ่ายเช็คชำระหนี้เกินจำนวน

ปลัดเทศบาลไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยกอุทธรณ์ ปลัดเทศบาลจึงฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คดีมีประเด็นพิจารณาว่า คำสั่งให้ปลัดเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการเบิกจ่ายน้ำมันของรถยนต์ส่วนกลางว่า ไม่มีการกำหนดปริมาณหรือควบคุมน้ำมันที่จะจ่ายให้กับรถยนต์ส่วนกลาง การขอเบิกจ่ายน้ำมันเมื่อเติมน้ำมันแล้ว สถานีบริการน้ำมันจะระบุจำนวนลิตร ผู้ขอเบิกจะต้องขออนุมัติปลัดเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามแบบฟอร์มขออนุมัติเบิกน้ำมันที่ระเบียบกำหนดไว้ เมื่อมีการอนุมัติแล้วก็นำใบขอเบิกไปสั่งจ่ายน้ำมันที่สถานีบริการน้ำมัน และสถานีบริการน้ำมันก็จะจ่ายน้ำมันให้ ซึ่งใบขอเบิกที่นำไปสั่งจ่ายน้ำมันที่สถานีบริการน้ำมันนั้นไม่มีการระบุจำนวนลิตร เมื่อมีการจ่ายน้ำมันแล้ว

สถานีบริการน้ำมันก็จะระบุจำนวนลิตรและจำนวนเงินลงในบิลเงินเชื่อของสถานีบริการน้ำมัน และรวมบิลเงินเชื่อเป็นงวด ๆ มาวางบิลเพื่อตั้งฎีกาเบิกจ่ายค่าน้ำมันให้กับสถานีบริการน้ำมันในภายหลัง

คดีนี้**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารภารกิจของเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล และมีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบ มีหน้าที่ควบคุม ดูแล ตรวจสอบการจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับรถยนต์ส่วนกลางในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

เมื่อบิลเงินเชื่อหลายฉบับที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบฎีกาการเบิกจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงที่ผู้ฟ้องคดีลงชื่อเป็นผู้รับของโดยไม่ได้ระบุหมายเลขทะเบียนว่าเติมให้รถยนต์คันใด และบิลเงินเชื่อหลายฉบับที่มีจำนวนน้ำมันที่เติมมากกว่าความจุของถังน้ำมันรถยนต์ของเทศบาลแต่ละคัน แล้วให้สถานีบริการน้ำมันนำบิลเงินเชื่อดังกล่าวมารวมกับบิลเงินเชื่อที่เติมน้ำมันให้กับรถยนต์ของทางราชการเพื่อขอชำระหนี้ และผู้ฟ้องคดีปล่อยให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำรถยนต์ส่วนตัวไปเติมน้ำมัน และผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าลงชื่อรับของในบิลเงินเชื่อหลายฉบับโดยไม่ได้ระบุว่าเป็นการเติมน้ำมันเชื้อเพลิงรถยนต์ของทางราชการคันใด

จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อนุมัติเบิกจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นผู้อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และร่วมกับเจ้าหน้าที่ลงนามสั่งจ่ายเช็คให้สถานีบริการน้ำมัน ทั้งที่ไม่มีฎีกาและเจ้าหนี้ที่ต้องจ่าย และชำระหนี้ให้เจ้าหนี้เกิน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล

ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจฝ่าฝืนระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อ ๖๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๗๗/๒๕๕๙)*

คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจควบคุม ดูแล และรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรืออนุมัติการเบิกจ่ายเงินราชการ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง ไม่ปล่อยปละละเลยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ราชการกระทำทุจริตต่อราชการ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจสั่งการหรือมีอำนาจอนุมัติ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ราชการกำหนด ต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตหรือจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้เสียเอง เพราะการปล่อยปละละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจ เมื่อเกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐหรืองบประมาณของแผ่นดิน ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ

(สำหรับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ศาลนำมาใช้ประกอบการวินิจฉัยคดีนี้ ปัจจุบันระเบียบดังกล่าวได้ถูกยกเลิก โดยใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ แทน ซึ่งหลักการและสาระสำคัญมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม)

เรื่องที่ ๑๖
จับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านผิดขั้นตอน ...
การเลือก (ไม่) ชอบหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๐/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ๒ ราย คือ ผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้สมัครหมายเลข ๒ ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน ซึ่งข้อ ๘๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ประธานกรรมการเลือกเป็นผู้จับสลากครั้งที่หนึ่งทีละหนึ่งใบ หากปรากฏชื่อผู้ใดที่ถูกจับมาเป็นลำดับแรกให้ถือว่าผู้นั้นมีสิทธิจับสลากในครั้งที่สองก่อนแล้วให้ผู้สมัครตามลำดับของผลการจับสลากในครั้งที่หนึ่งทำการจับสลาก หากได้ข้อความว่า "ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน" ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีมติให้ผู้สมัครทั้ง ๒ ราย จับสลากครั้งที่หนึ่งด้วยตนเองโดยเรียงตามหมายเลขผู้สมัคร และผู้สมัครหมายเลข ๑ ซึ่งเป็นผู้จับสลากครั้งที่สองเป็นคนแรกจับสลากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน แม้คณะกรรมการเลือกจะใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงตัวผู้จับสลากในครั้งที่หนึ่งให้ผิดไปจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๔ ของระเบียบข้างต้นก็ตาม แต่บุคคลผู้จับสลากมิใช่สาระสำคัญที่จะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม การที่

คณะกรรมการเลือกมิได้จับสลากครั้งที่หนึ่งเอง จึงมิได้มีผลทำให้ผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับการที่ผู้สมัครหมายเลข ๒ ซึ่งเสียประโยชน์ในการจับสลากมิได้คัดค้านตั้งแต่วันดังกล่าว แต่กลับคัดค้านในภายหลังโดยอ้างว่าไม่ทราบรายละเอียดตามขั้นตอนที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ ย่อมผิดวิสัยวิญญูชนทั่วไปจะกระทำ กรณีจึงเชื่อได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยโปร่งใส สุจริต และเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่แต่งตั้งผู้สมัครหมายเลข ๑ เป็นผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ต้องการให้การเลือกเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมเป็นสำคัญ และเพื่อให้ได้ตัวบุคคลที่มีความสามารถและเป็นที่ยอมรับในการเป็นตัวแทนของชุมชน คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด กรณีตามข้อ ๘๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้จับสลากในครั้งที่หนึ่งเพื่อนำชื่อบุคคลที่จับสลากได้ไปจับสลากตามลำดับในครั้งที่สอง และเมื่อมีการจับสลากได้

ข้อความว่า “ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน” ก็ให้ผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือก แม้ว่าการกำหนดตัวบุคคลผู้จับสลากในครั้งที่หนึ่งจะไม่เป็นไปตามระเบียบข้างต้น แต่การที่บุคคลใดจะเป็นผู้จับสลาก อาจมิใช่สาระสำคัญที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าวไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อคณะกรรมการเลือกได้จัดทำสลากด้วยความโปร่งใส จึงเชื่อได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม การเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงชอบแล้ว

จับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านผิดขั้นตอน ...
การเลือก (ไม่) ชอบหรือไม่ ?

การจับสลากเพื่อเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีที่ผู้สมัครมากกว่าหนึ่งคนได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดขั้นตอนไว้ให้ปฏิบัติ

โดยข้อ ๘๔ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีการจับสลากสองครั้ง

การจับสลากครั้งที่หนึ่ง ให้ประธานกรรมการเลือกเขียนชื่อผู้สมัครที่ต้องจับสลากบนสลากที่เหมือนกันแล้วใส่ภาชนะให้สลากคละกัน แล้ว**ให้ประธานกรรมการเลือกเป็นผู้จับสลาก**จากในภาชนะดังกล่าวขึ้นมาทีละหนึ่งใบ ชื่อผู้ใดที่ถูกจับมาเป็นลำดับแรกให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิจับสลากในครั้งที่สอง

การจับสลากครั้งที่สอง ให้ประธานกรรมการเลือกจัดทำสลากเท่ากับจำนวนผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันเป็นสลากหรือมีข้อความว่า “ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน” จำนวนหนึ่งใบ นอกนั้นเป็นสลากข้อความว่า “ไม่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน” แล้วใส่ภาชนะให้สลากคละกัน แล้ว**ให้ผู้สมัครตามลำดับของผลการจับสลากในครั้งที่หนึ่งทำการจับสลาก**จากในภาชนะดังกล่าว ผู้สมัครใดจับสลากได้ ซึ่งมีข้อความว่า “ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน” ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

กรณีที่คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านจับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยวิธีอื่นนอกเหนือจากขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๔ ของระเบียบดังกล่าว จะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

มูลเหตุคดีนี้ คือ นาย ส. ผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดีผู้สมัครหมายเลข ๒ ได้คะแนนสูงสุดเท่ากัน คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีมติให้ผู้สมัครทั้งสองจับสลากครั้งที่หนึ่งด้วยตัวเองโดยเรียงตามหมายเลขผู้สมัคร ผลการจับสลากปรากฏว่านาย ส. เป็นผู้จับสลากครั้งที่สองเป็นคนแรก และการจับสลากครั้งที่สองผลปรากฏว่านาย ส. ได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอ) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการจับสลากของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปตามระเบียบข้อ ๘๔ (๑) ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านแต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๔ (๑) เป็นสาระสำคัญของการเลือกผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ ? และการปฏิบัติไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบดังกล่าวมิได้มีข้อยกเว้นให้คณะกรรมการเลือกสามารถใช้ดุลพินิจดำเนินการจับสลากโดยวิธีอื่นนอกเหนือจากวิธีที่กำหนดไว้ การที่คณะกรรมการเลือกมีมติให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันเป็นผู้จับสลากครั้งที่หนึ่งด้วยตัวเอง โดยเรียงตามลำดับหมายเลขผู้สมัคร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจเปลี่ยนแปลงตัวผู้จับสลากครั้งที่หนึ่งผิดไปจากที่ระเบียบและกฎหมายกำหนด และไม่ถูกต้องตามข้อ ๘๔ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

แต่การที่บุคคลใดจะเป็นผู้จับสลาก อาจมิใช่สาระสำคัญที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เพราะการทุจริตอาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการจับสลากโดยอาจเขียนข้อความที่เหมือนกันในสลากทั้งสองครั้งเพื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งจับสลากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

แต่เมื่อคณะกรรมการเลือกได้จัดทำสลากใส่ลงในภาชนะโดยที่ไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือทักท้วงถึงความถูกต้องในการทำสลาก จึงฟังได้ว่าคณะกรรมการเลือกได้จัดทำสลากด้วยความโปร่งใส

การที่คณะกรรมการเลือกมิได้จับสลากครั้งที่หนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘๔ (๑) จึงมิได้มีผลทำให้นาย ส. จับสลากในครั้งที่สองได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์ในการจับสลากมิได้คัดค้านหรือตรวจสอบการจับสลากเลือกผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันดังกล่าว แต่กลับคัดค้านหรือ

ทักท้วงในภายหลัง โดยให้เหตุผลว่าตนไม่ทราบรายละเอียดขั้นตอนการจับสลากตามที่ระเบียบกำหนด ย่อมเป็นการผิดวิสัยวิญญูชนทั่วไปจะกระทำ กรณีจึงเชื่อได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยโปร่งใส เป็นการจับสลากโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๐/๒๕๖๐)*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงสามารถนำมาเป็นแนวบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมเป็นสำคัญเพื่อให้ได้ผู้ใหญ่บ้านที่สามารถเป็นตัวแทนของชุมชนได้อย่างดี ดังนั้น การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนบางประการที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความสุจริตและเที่ยงธรรม อาจไม่ส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่มิได้หมายความว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเลือกผู้ใหญ่บ้านจะละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบโดยเคร่งครัด

เรื่องที่ ๑๗
ล้างมลทิน ไม่ลบล้างการกระทำความผิด
หมดสิทธิเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๖/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากตรวจสอบพบว่าเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดในฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ซึ่งคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นมีผลผูกพันว่าผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้จัดให้มีการเล่นพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และถือเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แม้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่การล้างมลทินมีผลเป็นการลบล้างโทษของผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่พฤติกรรมหรือการกระทำความผิดที่ถูกพิพากษาว่ามีความผิดยังคงอยู่ ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กรณีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๑๑) และมาตรา ๑๖ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไว้ประการหนึ่งว่า "ต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก" ซึ่งการวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวนั้น หากผู้สมัครหรือผู้ดำรงตำแหน่งเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้และได้รับประโยชน์จากการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ จะมีผลเพียงการลบล้างโทษของผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่ไม่มีผลลบล้างพฤติกรรมหรือการกระทำที่ผู้นั้นเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด กรณีจึงถือว่าผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๑๒ (๑๑) หรือมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ล้างมลทิน ไม่ลบล้างการกระทำความผิด หมดสิทธิเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน !

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๖ กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะต้องมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) คือ ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก และหากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องออกจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กรณีที่ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามโดยเคยเป็นผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

แต่เมื่อได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ *จะยังคงถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ?*

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า นาย ก. ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ต่อมา

นายอำเภอตรวจสอบพบว่านาย ก. เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดคดีอาญา ฐานความผิดเป็นเจ้ามือและเจ้าสำนัก ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี

จึงมีคำสั่งให้นาย ก. พ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เพราะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

นาย ก. เห็นว่าตนเองเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย จึงอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถูกยกอุทธรณ์

นาย ก. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้นาย ก. (ผู้ฟ้องคดี) พ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์

คำสั่งให้นาย ก. พ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามฟ้องและคดีถึงที่สุด คำพิพากษา

ในคดีดังกล่าวจึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีว่าเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ซึ่งเป็นผู้จัดให้มีการเล่นพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามโดยเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยถือว่าผู้ฟ้องคดีมิเคยถูกลงโทษทางอาญาเท่านั้น แต่พฤติกรรมหรือการกระทำความผิดที่ศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดยังคงอยู่ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้ง และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรณีที่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดและได้รับประโยชน์จากการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลลบล้างโทษของผู้กระทำความผิด แต่ไม่ลบล้างพฤติกรรมหรือการกระทำที่ผู้นั้นเคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

นอกจากนั้น คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า "ไม่ได้รับความเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (*ใช้บังคับในขณะเกิดข้อพิพาท*) ในเรื่องเกี่ยวกับหลักนิติธรรม หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิมนุษยชน หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพและเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเกินสมควร" โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยข้อโต้แย้งดังกล่าวว่า ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ *ท่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๗๖/๒๕๖๐*

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)

เรื่องที่ ๑๘
ไม่อนุมัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเดินทางไปดูงานต่างประเทศ ... เพราะจำเป็นครับ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๗/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ประธานสภา อบจ.) มีคำสั่งไม่อนุมัติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สมาชิกสภา อบจ.) เดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ซึ่งการที่ประธานสภา อบจ. เป็นผู้สมัครเข้าร่วมโครงการศึกษาอบรม แต่ไม่ได้รับการตอบรับให้เข้าร่วมเดินทางไปศึกษาดูงาน จึงถือว่าไม่ใช่ผู้เข้ารับการอบรมและไม่ได้ขออนุมัติเดินทางไปราชการต่างประเทศด้วย ประธานสภา อบจ. จึงไม่ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาออกคำสั่งไม่อนุมัติซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่เป็นกลาง และเมื่อกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวว่าจะต้องเป็นกรณีจำเป็นและเกี่ยวข้องกับภารกิจงานที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งให้พิจารณาจำนวนคน งบประมาณ และระยะเวลาในการเดินทางให้เหมาะสมและเป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่ามากที่สุด การที่สมาชิกสภา อบจ. ซึ่งไม่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาดูงานมีวาระการดำรงตำแหน่งเหลือเพียง ๕ เดือน ประกอบกับต้องใช้งบประมาณในการเดินทางไปศึกษาดูงานในวงเงินที่สูง

และกระทรวงมหาดไทยได้เน้นย้ำตามหนังสือแจ้งเวียนด้วยว่า โครงการฝึกอบรมและศึกษาดูงานในต่างประเทศ หากยังไม่ได้รับการอนุมัติ ให้งดเว้นหรือชะลอการดำเนินการไปก่อน ดังนั้น คำสั่งไม่อนุมัติให้สมาชิกสภา อบจ. เดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. เมื่อเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ ไม่ได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากเจ้าหน้าที่มิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนเองจะใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองหรืออยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย กรณีจึงไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสภาพร้ายแรง ซึ่งจะต้องห้ามพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นแต่อย่างใด

๒. การจะมีคำสั่งอนุมัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเดินทางไปศึกษาดูงานไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม ประธานสภาท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจอนุมัติจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดย

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งเวียนแนวทางปฏิบัติ โดยให้คำนึงถึงความจำเป็น ความเกี่ยวข้องกับภารกิจงานของหน่วยงาน จำนวนเงินงบประมาณ ความสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นสำคัญ หากผู้มีอำนาจพิจารณาแล้วเห็นว่าการเดินทางไปศึกษาดูงานจะไม่คุ้มค่ากับเงินงบประมาณและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ ประธานสภาท้องถิ่นหรือผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีอำนาจไม่อนุมัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ใต้บังคับบัญชาเดินทางไปศึกษาดูงานได้ โดยไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ไม่อนุมัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเดินทางไปดูงานต่างประเทศ ... เพราะจำเป็นครับ !

การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะพัฒนาองค์กรไปสู่ความสำเร็จครับ ... !

เพราะบุคลากรเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ และหากบุคลากรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ ก็ยิ่งจะผลักดันให้ภารกิจขององค์กรสำเร็จลุล่วงไปตามกรอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เองครับ

ทำให้ผู้บริหารองค์กรต่าง ๆ ในปัจจุบันต่างก็มุ่งสนับสนุนและส่งเสริมบุคลากรของตนให้ได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนเงินทุนในการศึกษาต่อ การฝึกอบรมหรือการศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ *สำหรับบุคลากรภาครัฐ* การอนุมัติให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ารับการศึกษาอบรมต้องถือปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการพิจารณาอนุมัติเป็น “ดุลพินิจ” ของผู้มีอำนาจ การใช้ดุลพินิจจึงต้องถูกต้องตามกฎหมายด้วยครับ !

กรณีเกี่ยวกับการใช้*ดุลพินิจของประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่อนุญาตให้สมาชิกสภาองค์การบริหาร*

ส่วนจังหวัดจำนวน ๒ คน เดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ ตามโครงการพัฒนาองค์ความรู้ กฎหมาย การเมืองการปกครองท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง

โดยอ้างเหตุผลที่ไม่อนุมัติว่า *"งบประมาณมีจำกัด ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าจะมีโครงการฝึกอบรมสำหรับสมาชิกเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานในช่วงปีงบประมาณที่เหลือ หากให้สมาชิกทั้งสองรายเดินทางไปดูงานต่างประเทศครั้งนี้จะต้องใช้งบประมาณจำนวนถึง ๒๖๐,๐๐๐ บาท ประกอบกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกคงเหลือ ๕ เดือน หากมีความประสงค์จะเดินทางควรไปในงบประมาณหน้า จึงไม่อนุญาต"*

เมื่อไม่ได้รับอนุญาต นาง ก. สมาชิกสภาฯ ซึ่งเป็นหนึ่งในสองคนที่ได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมโครงการฯ ของมหาวิทยาลัย เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุมัติให้เดินทางไปศึกษาดูงาน โดยโต้แย้งประเด็นสำคัญและน่าสนใจ ๒ ประเด็นครับ !

คือ *(๑) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้มีอำนาจอนุญาต) มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง และ (๒) การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เพราะเป็นผู้สมัครเข้ารับการอบรมตามโครงการฯ ด้วย* แต่ไม่ได้รับการตอบรับจากมหาวิทยาลัย

คำสั่งของประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่อนุมัติให้นาง ก. เข้าร่วมโครงการฯ เป็นคำสั่งทางปกครอง

ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดว่า การอนุมัติต้องมีคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่นว่ามีงบประมาณเพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับรองครับ

โดย *"มีงบประมาณคงเหลือ ๓๘๙,๙๐๐ บาท"* และกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งแนวทางปฏิบัติในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ว่าจะต้องเป็นกรณีจำเป็นและมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับภารกิจงานที่รับผิดชอบโดยตรง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างแท้จริง รวมทั้งให้พิจารณาจำนวนคน จำนวนงบประมาณ และระยะเวลาในการเดินทางให้เหมาะสมตามความจำเป็นและเป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่ามากที่สุด

ปัญหาว่า ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้มีอำนาจอนุญาต) มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า *เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้รับการตอบรับให้เข้าร่วมโครงการฯ จึงไม่ใช่ผู้เข้ารับการอบรมตามโครงการฯ และไม่ได้ขออนุมัติเดินทางไปราชการต่างประเทศด้วย* ***จึงไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสภาพ***

ร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนการที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อนุมัติให้นาง ก. เดินทางไปศึกษาดูงานตามโครงการฯ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อนาง ก. มีวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหลือเพียง ๕ เดือน ประกอบกับต้องใช้งบประมาณในการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศตามโครงการฯ ในวงเงิน ๒๖๐,๐๐๐ บาท (จำนวน ๒ คน) คงเหลืองบประมาณเพียง ๑๑๙,๐๐๐ บาท และกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางปฏิบัติตามหนังสือแจ้งเวียน โดยเน้นย้ำว่าโครงการฝึกอบรม จัดประชุมสัมมนา และดูงานในต่างประเทศหากยังไม่ได้รับการอนุมัติให้งดเว้นหรือชะลอการดำเนินการไปก่อน

ดังนั้น การที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งไม่อนุญาตให้นาง ก. เดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศตามโครงการฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๗/๒๕๖๑)*

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งที่มีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่เป็นกลาง

ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว*หากเจ้าหน้าที่ที่มีข้อต้องห้ามตามกฎหมายว่ามีส่วนได้เสียในเรื่องใด จะเป็นผู้พิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้* แต่ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องที่ตนเองจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองนั้น ดังเช่นข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองอันต้องห้ามในเรื่องความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการอนุญาตให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเดินทางไปราชการ แม้จะเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามที่กำหนด แต่*การใช้ดุลพินิจนั้นก็ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติที่ทางราชการกำหนด*ขึ้น โดยคำนึงถึงความจำเป็นความสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและประโยชน์ที่ราชการจะได้รับมากกว่าความเสียหายของเอกชน ซึ่งในคดีนี้นอกจากหน่วยงานได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการเดินทางไปราชการต่างประเทศไว้แล้ว ผู้ขออนุมัติมีวาระการดำรงตำแหน่งอีกเพียง ๕ เดือนเท่านั้น ทั้งงบประมาณเหลือจำนวนจำกัด การอนุมัติให้ข้าราชการเดินทางไปดูงานต่างประเทศอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ ครับ ... !!!

เรื่องที่ ๑๙
“แพทย์ประจำตำบล” ... คัดเลือกอย่างไร และจำเป็นต้องมีหรือไม่ ? ...

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๑/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

ผู้สมัครรับการคัดเลือกเป็นแพทย์ประจำตำบลไม่มีหนังสือรับรองเกี่ยวกับความรู้วิชาแพทย์มายื่นประกอบการสมัคร แต่ที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีมติให้ลงคะแนนคัดเลือกไปก่อนและให้ส่งเอกสารรับรองความรู้ในภายหลัง การที่ที่ประชุมได้ลงคะแนนคัดเลือกผู้สมัครรายนี้ไปก่อนทั้งที่ผู้สมัครไม่มีเอกสารรับรองว่าตนเป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์มาแสดงและที่ประชุมยังไม่ทราบว่าผู้สมัครซึ่งได้รับการคัดเลือกเป็นผู้มีความรู้อันเป็นคุณสมบัติสำคัญในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือไม่ ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การคัดเลือกดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันให้กำนันต้องส่งรายชื่อผู้สมัครต่อนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบลแต่อย่างใด แม้ว่าต่อมาผู้ได้รับเลือกจะได้ส่งเอกสารรับรองความรู้วิชาแพทย์ในภายหลัง ประกอบกับเมื่อในพื้นที่มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลและมีอัตรากำลังอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.)

เพียงพอต่อการดูแลรักษาประชาชนแล้ว การที่ที่ประชุมได้มีมติให้ยกเลิกการเสนอแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบลเพราะไม่มีความจำเป็นและประหยัดงบประมาณ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๔๕ กำหนดให้การคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลเป็นอำนาจของที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้มีการพิจารณาร่วมกันว่าผู้สมัครเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาแพทย์ เพื่อช่วยเหลือกำนันและผู้ใหญ่บ้านจัดการแก้ไขปัญหาและป้องกันโรคภัยความเจ็บไข้ของราษฎรในตำบลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อผู้สมัครรับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลมิได้ยื่นเอกสารรับรองความรู้หรือมิได้นำมาแสดงในที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่มายื่นในภายหลังซึ่งที่ประชุมไม่ได้มีการพิจารณาร่วมกัน ส่งผลให้การดำเนินการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่กำนันไม่เสนอชื่อผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกต่อนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล จึงไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้สมัครแต่อย่างใด

“แพทย์ประจำตำบล” ... คัดเลือกอย่างไร และจำเป็นต้องมีหรือไม่ ? ...

แพทย์ประจำตำบลมีหน้าที่ช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้าน คอยตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลและตำบลที่ใกล้เคียง เพื่อจัดการป้องกันความเจ็บไข้ของราษฎร และมีหน้าที่ดูแลจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

โดยมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดที่มาของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลว่า ให้**กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์**เป็นแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่ง *ดังนั้น* ผู้ที่จะเป็นแพทย์ประจำตำบลจึงมีคุณสมบัติสำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ โดยผู้มีหน้าที่คัดเลือก คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น

แต่การประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านเพื่อคัดเลือกแพทย์ประจำตำบล มีความสำคัญอย่างไร ? หรือไม่ ?

*โดยคดีนี้*มีผู้สมัครรับการคัดเลือกเป็นแพทย์ประจำตำบล ๒ คน คือ นายสมสินและนายสง่า โดยได้มีการประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อคัดเลือกแพทย์ประจำตำบล ซึ่งจากการตรวจสอบเอกสารการสมัครพบว่านายสง่าไม่มีหนังสือรับรองเกี่ยวกับ

ความรู้วิชาแพทย์ และได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าไม่มีหนังสือรับรองเกี่ยวกับความรู้วิชาแพทย์มายื่นประกอบการสมัคร

ที่ประชุมจึงมีมติให้ลงคะแนนคัดเลือกไปก่อนและให้ส่งเอกสารในภายหลัง ผลการคัดเลือกนายสง่าได้คะแนนสูงกว่าจึงได้รับการคัดเลือก *ต่อมา* ... นายสง่าได้ส่งเอกสารรับรองความรู้วิชาแพทย์ให้กำนันในภายหลัง

แต่กำนันไม่เสนอชื่อนายสง่าต่อนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล

คดีนี้นายสง่าฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยฟ้องกำนัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กำนันเสนอเรื่องเพื่อแต่งตั้งให้ตนเป็นแพทย์ประจำตำบล และให้ชดใช้ค่าเสียหาย

ต่อมา ได้มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด **โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาสองประเด็น ดังนี้**

ประเด็นแรก คือ กระบวนการคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีผลผูกพันที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบลหรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี (นายสง่า) ไม่มีหลักฐานใดมายืนยันได้ว่าในวันที่มีการประชุมคัดเลือกแพทย์ประจำตำบล ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ แม้ที่ประชุมจะให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารรับรองความรู้วิชาแพทย์ในภายหลังได้ก็ตาม แต่ก็ต้องตรวจสอบเอกสารดังกล่าวก่อนว่าถูกต้องหรือไม่ ซึ่งยัง

ไม่แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นแพทย์ประจำตำบลหรือไม่

การที่ที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ลงคะแนนคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลไปก่อน และผลการลงคะแนนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับคัดเลือกทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารรับรองว่าตนเป็นผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์มาแสดงต่อที่ประชุม *จึงเป็นการคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลไปโดยที่ที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีอำนาจคัดเลือกตามกฎหมายยังไม่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีมีความรู้ในวิชาแพทย์ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญในการดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่* จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การคัดเลือกดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันกำนันที่จะต้องดำเนินการส่งรายชื่อผู้ฟ้องคดีต่อนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นแพทย์ประจำตำบลแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง คือ การที่กำนันไม่เสนอชื่อผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล เป็นการละเลยต่อหน้าที่และเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า** เจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติให้มีแพทย์ประจำตำบลเพื่อช่วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านจัดการแก้ไขปัญหาและป้องกันโรคภัยความเจ็บไข้ของราษฎรในตำบลนั้นเป็นหลัก เนื่องจากในชนบทที่ห่างไกลความเจริญ เจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญไม่อาจเข้าไปจัดการดูแลได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

แต่เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยก็ได้มีนโยบายที่จะปรับลดอัตรากำลังของแพทย์ประจำตำบลให้คงไว้เท่าที่จำเป็นและไม่ขัดต่อกฎหมาย

เมื่อที่ประชุมกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้นำปัญหาต่าง ๆ มาประชุมพิจารณาร่วมกัน เห็นว่า ปัจจุบันในตำบลมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลจำนวน ๕ แห่ง และมีอัตรากำลังอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งเพียงพอต่อการดูแลรักษาประชาชนในเขตตำบลแล้ว จึงมีมติให้ยกเลิกการเสนอแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบล เพราะไม่มีความจำเป็นและเพื่อไม่ให้ชุมชนเกิดความขัดแย้งแตกแยกกัน และเป็นการประหยัดงบประมาณ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลตามสมควร

การที่กำนันไม่ดำเนินการเสนอชื่อผู้ฟ้องคดีต่อนายอำเภอเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่และไม่เป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (*ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๑/๒๕๖๑)*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นไปตาม **“หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”** โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจในทางปกครองภายใต้ขอบเขต หลักเกณฑ์ หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เมื่อกฎหมายกำหนดการคัดเลือกแพทย์ประจำตำบลให้เป็นอำนาจของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยวิธีการคัดเลือกต้องกระทำโดยการประชุมร่วมกันระหว่างกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

เพื่อให้ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาว่าผู้สมัครมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ อย่างไร อันจะทำให้ผลการคัดเลือกได้บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทำหน้าที่แพทย์ประจำตำบลเพื่อช่วยเหลือกำนันผู้ใหญ่บ้าน คอยตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลและตำบลที่ใกล้เคียงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การที่ผู้สมัครยื่นเอกสารเกี่ยวกับคุณสมบัติในภายหลังโดยไม่ได้มีการพิจารณาร่วมกันโดยที่ประชุมระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้าน การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของการจัดให้มีแพทย์ประจำตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ว่าเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะพิจารณาว่าในท้องที่นั้นมีความพร้อมเกี่ยวกับการดูแลด้านสาธารณสุขอย่างเพียงพอหรือไม่ มีความจำเป็นต้องมีแพทย์ประจำตำบลหรือไม่ หากพื้นที่นั้นมีการดูแลด้านสาธารณสุขอย่างเพียงพอแล้ว การไม่มีแพทย์ประจำตำบลไม่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ การไม่จัดให้มีแพทย์ประจำตำบลย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย *(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.co.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)*

เรื่องที่ ๒๐
ดัดแปลงและใช้ประโยชน์ในอาคารผิดไปจาก ที่ได้รับอนุญาต ... ต้องรื้อถอน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๖/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นร้านค้าทำสัญญาให้บุคคลอื่นเช่าช่วงที่ดิน แต่ผู้เช่าช่วงได้ทำการดัดแปลงอาคารและได้เปลี่ยนแปลงการใช้เป็นคลังสินค้าเพื่อประกอบการรับส่งสินค้า อันเป็นการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นการเปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อกิจการพาณิชยกรรม (ร้านค้า) ไปใช้เป็นอาคารคลังสินค้า อันเป็นการเปลี่ยนการใช้อาคารสำหรับกิจการหนึ่งไปใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร (ผู้ให้เช่าช่วง) รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมดตามมาตรา ๔๒ และมีคำสั่งให้ผู้เช่าช่วงซึ่งเป็นผู้ดัดแปลงอาคารที่พิพาทระงับการใช้อาคารจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งมีความประสงค์จะก่อสร้างต่อเติม หรือดัดแปลงอาคาร จะต้องดำเนินการขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และหากต่อมาประสงค์จะเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตก็จะต้องดำเนินการเพื่อขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกครั้ง มิเช่นนั้นจะถือเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ ที่กำหนดห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และห้ามมิให้เปลี่ยนการใช้อาคารสำหรับกิจการหนึ่งไปใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่งโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองระงับการใช้อาคารส่วนที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๐ หรือมีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๑ และหากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายได้เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดัดแปลงและใช้ประโยชน์ในอาคารผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต ... ต้องรื้อถอน !

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่งและวรรคห้า และ**มาตรา ๓๓ วรรคสอง** กำหนดให้อาคารบางประเภท เช่น อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด สถานพยาบาล หรือเพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ ห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการอื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และห้ามมิให้เปลี่ยนการใช้อาคารสำหรับกิจการหนึ่งไปใช้สำหรับอีกกิจการหนึ่ง หากฝ่าฝืน เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการกระทำ ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร *(มาตรา ๔๐)* สั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง *(มาตรา ๔๑)* หรือสั่งให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ *(มาตรา ๔๒)* และสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการใช้อาคารส่วนที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาตจนกว่าจะได้รับใบอนุญาต *(มาตรา ๔๔)*

หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า **ผู้ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นอาคารร้านค้า**ได้ทำสัญญาแบ่งเช่าช่วงที่ดินพร้อมตึก (บางส่วน) โดยจดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

และผู้เช่าช่วงได้มีการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารเป็นสถานที่เก็บสินค้าและประกอบการรับส่งสินค้า เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงใด

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวไว้ใน*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๖/๒๕๕๙* โดยคดีนี้มูลเหตุของข้อพิพาทเกิดจากบริษัท อ. จำกัด (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารตึก ๒ ชั้น *เพื่อใช้เป็นอาคารร้านค้า* ต่อมา ได้ทำสัญญาแบ่งเช่าช่วงที่ดินและจดทะเบียนการเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด จ. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เช่าช่วงที่ดินบางส่วนพร้อมอาคารเลขที่ ๘๒/๖๕ แต่ผู้เช่าช่วงได้ทำการก่อสร้างอาคารที่พักตึก ๒ ชั้น และโครงหลังคาขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์ในการจอดรถใช้กันแดดและฝนให้กับพนักงานในการจัดเรียงสินค้าก่อนส่งให้ลูกค้า ส่วนอาคารแบ่งเป็นหลายห้องสำหรับเป็นที่พักอาศัยของพนักงานและครอบครัว

ต่อมา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตตรวจพบว่าอาคารเลขที่ดังกล่าวมีการดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตและได้เปลี่ยนแปลงการใช้เป็นสถานที่เก็บสินค้าและประกอบการรับส่งสินค้า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งดังนี้

คำสั่งฉบับแรก ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ให้เช่าช่วง) ระงับการดัดแปลงอาคาร

คำสั่งฉบับที่สอง ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ หรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร

คำสั่งฉบับที่สาม ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมด

คำสั่งฉบับที่สี่ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้เช่าช่วง) ระงับการใช้อาคารเลขที่ ๘๒/๖๕ จนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำสั่งทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเขตกรุงเทพมหานคร) ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ๓ ฉบับที่มีถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และยกอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ระงับการใช้อาคาร

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้ง ๔ ฉบับ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ประเด็นปัญหาว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ให้ผู้ให้เช่าช่วงซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตระงับการดัดแปลงอาคาร ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณอาคาร และรื้อถอนอาคาร และคำสั่งให้ผู้เช่าช่วงระงับการใช้อาคาร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างอาคารและโครงหลังคาขึ้นใหม่ภายในบริเวณที่ดินที่เช่าโดยไม่ปรากฏว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารระงับการดัดแปลงอาคาร ห้ามมิให้ใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารที่มีการดัดแปลงได้ และเนื่องจากอาคารดังกล่าวได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างเพื่อใช้เป็นอาคารร้านค้า เป็นที่ดินประเภทที่กำหนดไว้เป็นสีเขียว เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งข้อ ๓๑ วรรคสอง ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดห้ามมิให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อ ... (๑๒) การประกอบพาณิชยกรรมทุกประเภท เว้นแต่ (ก) การประกอบพาณิชยกรรมซึ่งไม่ใช่ห้องแถวหรือตึกแถว ดังต่อไปนี้ ๑) การประกอบพาณิชยกรรมที่มีพื้นที่ประกอบการไม่เกิน ๑๐๐ ตารางเมตร ... และ (๑๕) สถานที่เก็บสินค้า สถานีรับส่งสินค้าหรือการประกอบกิจการรับส่งสินค้า

การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างอาคารและโครงหลังคาขึ้นใหม่เพื่อใช้กันแดดและฝนขณะขนถ่ายสินค้า ขนาดกว้าง ๑๕.๔๐ เมตร ยาว ๒๓.๗๐ เมตร คิดเป็นเนื้อที่ ๓๖๔.๙๘ ตารางเมตร ซึ่งมีพื้นที่ประกอบการเกินกว่า ๑๐๐ ตารางเมตร จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๑ วรรคสอง (๑๒) (ก) ๑) ของกฎกระทรวงฯ และการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกิจการขนส่งสินค้าโดยรับจ้างขนส่งสินค้าไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๑ วรรคสอง (๑๕) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน กรณีจึงถือเป็นการดัดแปลงอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นการใช้

ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม และการดัดแปลงอาคารเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าของรื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมดตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการดัดแปลง ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงทั้งหมด จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการใช้อาคารพิพาทจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้น เมื่ออาคารที่พิพาทเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หากเจ้าของเดิมหรือผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เปลี่ยนการใช้อาคารเพื่อกิจการพาณิชยกรรมไปใช้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้สำหรับอีกกิจการ จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนตามมาตรา ๓๓ วรรคสอง เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกิจการขนส่งและขนถ่ายสินค้าในอาคารดังกล่าว ซึ่งโดยสภาพย่อมมีการเก็บและพักสินค้าเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อาคารเป็นคลังสินค้าตามคำนิยามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ฯ เมื่อไม่ปรากฏว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้เปลี่ยนการใช้อาคาร

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับอนุญาต และถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนคำขอที่ให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า** เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งไม่รับพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง แม้จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์คำสั่งมีฐานะเป็นผู้ครอบครองและดัดแปลงอาคาร จึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ก็ตาม แต่ก็ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรณีจึงไม่จำต้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ระงับการใช้อาคารชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีนี้จึงเป็นอุทาหรณ์สำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งมีความประสงค์จะก่อสร้าง ต่อเติม หรือดัดแปลงอาคารว่าจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว หากประสงค์จะเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้ให้แตกต่างไปจากที่ได้รับใบอนุญาตไว้ ก็จะต้องดำเนินการเพื่อขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นอีกครั้ง มิเช่นนั้น จะถือเป็น

การฝ่าฝืนมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจออกคำสั่งให้ระงับการใช้อาคารส่วนที่ยังไม่ได้รับใบอนุญาต และหากเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารได้

ส่วนผู้ได้สิทธิครอบครองต่อจากเจ้าของอาคารเดิม ไม่ว่าจะเป็นทายาท *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔๐/๒๕๕๙)* หรือผู้เช่าช่วงดังอุทาหรณ์ที่ยกมาในคดีนี้ แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งไปยังเจ้าของเดิมที่ได้รับใบอนุญาตก็ตาม แต่ทายาทหรือผู้เช่าช่วงซึ่งครอบครองอาคารอยู่ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะถือเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากผลของคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

เรื่องที่ ๒๑
เมื่อเจ้าของตาย ... คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร และสิทธิอุทธรณ์มีผลถึงทายาท !?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔๐/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบพบว่ามีการก่อสร้างสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณเชื่อมต่อกับอาคารรุกล้ำทางสาธารณะ จึงมีคำสั่งแจ้งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ระงับการก่อสร้าง ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร และให้รื้อถอนสะพานส่วนที่รุกล้ำทางสาธารณะทั้งหมดตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นการแจ้งคำสั่งภายหลังจากที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารถึงแก่ความตายไปแล้ว บุตรของเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารซึ่งได้ครอบครองอาคารดังกล่าวอยู่ในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่ง จึงอยู่ในบังคับและถือเป็นผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่คณะกรรมการฯ ไม่รับอุทธรณ์ของบุตรจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อบุตรครอบครองอาคารที่เป็นสะพานต่อมาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ และสะพาน

ที่พิพาทก่อสร้างคร่อมทางสาธารณะโดยเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเดิมได้กระทำการอันฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เช่น ก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติม หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และต่อมาเจ้าของหรือผู้ครอบครองถึงแก่ความตาย ทายาทผู้ครอบครองอาคารต่อเนื่องมาย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับและต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเกี่ยวกับการควบคุมอาคารนั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคาร หรือให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคารกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือให้รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ โดยหากทายาทดังกล่าวเห็นว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทายาทก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

เมื่อเจ้าของตาย ... คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร และสิทธิอุทธรณ์มีผลถึงทายาท !?

ตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต ระงับการก่อสร้าง ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารทั้งหมดหรือบางส่วน หรือพิจารณามีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง แต่หากอาคารนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้

แต่ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งตาม **มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง**

มีปัญหาว่า หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้ก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และได้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๐ ***แจ้งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารในขณะที่บุคคลดังกล่าวถึงแก่ความตายไปแล้ว*** *คำสั่งนั้นจะมีผลใช้บังคับกับ*

ทายาทหรือไม่ ? และหากทายาทไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้หรือไม่ ?

คดีปกครองที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์วาไรตี้คดีปกครองฉบับนี้

ถือเป็นตัวอย่างที่ดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจาก นาง ย. ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าให้สร้างชานมีหลังคาคลุมให้เป็นร้านอาหาร (ยื่นล้ำเข้าไปในแม่น้ำ) และได้ทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุกับกระทรวงการคลัง และได้รับอนุญาตจากสุขาภิบาลให้ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น จำนวน ๑ หลัง ในที่ดินราชพัสดุเพื่อใช้ประกอบการค้า โดยนาง ย. *ได้สร้างสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณเชื่อมระหว่างอาคารที่ได้รับอนุญาตกับอาคารหลังอื่นและคร่อมทางสาธารณะ*

ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่าสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณสร้างรุกล้ำทางสาธารณะ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี) ตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นการก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและรุกล้ำทางสาธารณะจริง จึง**ออกคำสั่งแจ้งไปยังนาง ย.** ในขณะที่นาง ย. ถึงแก่ความตายไปแล้ว *โดยให้ระงับการก่อสร้างและการรุกล้ำที่สาธารณะ ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารส่วนที่ก่อสร้างสะพานและระเบียง*

คร่อมทางสาธารณะและรุกล้ำทางสาธารณะทั้งหมด และให้รื้อถอนสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณที่รุกล้ำทางสาธารณะทั้งหมด

บุตรของนาง ย. ซึ่งเป็นผู้ครอบครองอาคารจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัด) เห็นว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับมอบอำนาจจากนาง ย. จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์

บุตรของนาง ย. เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องโดยมีคำขอ คือ (๑) ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (๒) มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับอุทธรณ์ และ (๓) ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขออนุญาตใหม่เพื่อใช้สะพานที่พิพาทต่อไป

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งภายหลังจากนาง ย. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนาง ย. และได้ครอบครองสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณที่พิพาทอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งจึงย่อมต้องอยู่ในบังคับของคำสั่งและต้องถือเป็นผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่

วันทราบคำสั่งอันเป็นเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่รับอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรมเจ้าท่าออกใบอนุญาตให้นาง ย. ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ และเป็นเพียงการอนุญาตให้สร้างชานมีหลังคาคลุมยื่นล้ำเข้าไปในแม่น้ำ โดยไม่ปรากฏว่ามีการอนุญาตให้สร้างสะพานที่พิพาทเชื่อมระหว่างอาคารคร่อมทางสาธารณะแต่อย่างใด ประกอบกับสะพานมีลักษณะเป็นการสร้างเชื่อมต่อกันระหว่างอาคารบ้านเลขที่ ๘๖/๒ กับอาคารบ้านเลขที่ ๒๒๗ ซึ่งอาคารบ้านเลขที่ ๘๖/๒ นาง ย. ได้รับอนุญาตจากสุขาภิบาลให้ก่อสร้างในที่ดินราชพัสดุที่เช่าเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๓ จึงเชื่อได้ว่าสะพานที่พิพาทได้มีการสร้างตั้งแต่วันดังกล่าว และเมื่อสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณที่พิพาทมีลักษณะเป็นสะพานที่สร้างขึ้นติดต่อหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะเพื่อให้บุคคลทั่วไปใช้สอย จึงถือเป็นอาคารตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ด้วย

เมื่อไม่ปรากฏว่านาง ย. ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ก่อสร้างสะพานที่พิพาทคร่อมทางสาธารณะ การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรของนาง ย. ได้ครอบครองสะพาน

ดังกล่าวต่อจากนาง ย. เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองอาคารที่เป็นสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย และเมื่อสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณสร้างคร่อมทางสาธารณะโดยไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและการรุกล้ำที่สาธารณะ ห้ามมิให้ใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารส่วนที่ก่อสร้างสะพานและระเบียงคร่อมทางสาธารณะและรุกล้ำทางสาธารณะทั้งหมด และให้รื้อถอนสะพานเหล็กรูปพรรณและระเบียงเหล็กรูปพรรณ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ ประกอบมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับประเด็นคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขออนุญาตใหม่เพื่อใช้สะพานที่พิพาท ศาลปกครองมีอำนาจออกคำบังคับได้หรือไม่นั้น ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** คดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจออกคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลจึงไม่อาจออกคำบังคับตามคำขอดังกล่าวได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เพราะไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป พิพากษายกฟ้อง *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๔๐/๒๕๕๙)*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้จึงเป็นการวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเดิมได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และหากต่อมาเจ้าของหรือผู้ครอบครองถึงแก่ความตาย ทายาทที่ครอบครองอาคารต่อเนื่องมาย่อมตกอยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว และจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นอันเกี่ยวกับการควบคุมอาคารนั้นด้วย นอกจากนั้น ทายาทที่ครอบครองอาคารยังถือเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ด้วย

เรื่องที่ ๒๒
ศาลอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนเด็กเป็นบุตร จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้บุตรได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔๐/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

กรมบัญชีกลางมีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่บุตรนอกสมรสของข้าราชการที่ถึงแก่ความตาย เพราะเห็นว่าไม่ใช่บุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดา แต่เมื่อศาลเยาวชนและครอบครัวได้มีคำสั่งในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อนุญาตให้บิดาจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรและคดีถึงที่สุดแล้ว ถือว่าเด็กเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาตามมาตรา ๑๕๔๗ และมาตรา ๑๕๔๘ วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีผลตั้งแต่วันที่คำพิพากษาดังกล่าวถึงที่สุดตามมาตรา ๑๕๕๗ (๓) แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน (ใช้บังคับขณะนั้น) ซึ่งหลังจากบิดาถึงแก่ความตายมารดาก็ได้นำคำสั่งศาลไปจดทะเบียนรับรองบุตรและนายทะเบียนได้ดำเนินการให้ตามคำขอ เด็กจึงเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย การที่บิดาได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนรับรองบุตรต่อศาลเยาวชนและครอบครัวและศาลมีคำสั่งอนุญาต จึงถือว่าบิดาได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนรับรองบุตรต่อศาลก่อนถึงแก่ความตายในวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เด็กจึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดตามมาตรา ๔

ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังนั้น คำสั่งของกรมบัญชีกลางที่ไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

๑. การจดทะเบียนรับรองบุตรที่เกิดจากบิดามารดาซึ่งไม่ได้จดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมาย เป็นสิทธิเฉพาะตัวของบิดาที่แท้จริงของบุตร การที่บิดาได้ยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัว และศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรได้ แม้บิดาจะยังไม่ได้ไปดำเนินการขอจดทะเบียนรับรองบุตรกับนายทะเบียนท้องที่ แต่ความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของบิดามีผลแล้ว ซึ่งแต่เดิมก่อนมีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕๕๗ กำหนดให้มีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ปัจจุบันหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว กำหนดให้การเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายมีผลนับตั้งแต่วันที่เด็กเกิด เมื่อศาลอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนว่าเด็กเป็นบุตรก่อนบิดาซึ่งเป็นข้าราชการถึงแก่ความตาย เด็กจึงเป็นทายาทที่มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของบิดาตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๒. สถานะความเป็นบุตรที่มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดกรณีที่บิดาถึงแก่ความตายตามมาตรา ๔ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับที่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ถึงแก่ความตายตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคห้าแห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้ต้องเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ (๑) เป็นบุตรที่เกิดจากการจดทะเบียนสมรสของบิดามารดา (๒) บิดาจดทะเบียนรับรองบุตร โดยนายทะเบียน บุตร และมารดาต้องให้ความยินยอม หรือ (๓) ศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร ดังนั้น หากบุตรอายุยังน้อยหรือมีกรณีอื่นใดที่เด็กหรือมารดาเด็กไม่สามารถให้ความยินยอมได้ บิดาจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวเพื่อให้มีคำสั่งอนุญาตให้ตนจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรตามมาตรา ๑๕๔๘ วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายเดียวกันก่อน จึงจะสามารถไปดำเนินการจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรต่อนายทะเบียนท้องที่ได้

ศาลอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนเด็กเป็นบุตร จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้บุตรได้หรือไม่ ?

Topic : สาระดี..ดี.. จากคดีปกครอง

การที่ศาลเยาวชนและครอบครัวได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรได้ ถือว่าศาลได้มีคำพิพากษาแล้วว่าบุตรผู้เยาว์เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดา แม้ต่อมาบิดาถึงแก่ความตาย และมารดาได้นำคำสั่งของศาลไปจดทะเบียนรับรองบุตร โดยนายทะเบียนได้จดทะเบียนรับรองบุตรตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ ผู้เยาว์จึงเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดาโดยสมบูรณ์ตามมาตรา ๑๕๔๗ ประกอบกับมาตรา ๑๕๔๘ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บุตรจึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของบิดาตามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ *(ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙)*

คำสำคัญ : *สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ, บำเหน็จตกทอด, บุตรนอกสมรส*

เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดกรณีบิดาซึ่งเป็นข้าราชการถึงแก่ความตาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่บุตรชอบด้วยกฎหมายที่จะมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดตามมาตรา ๔ (๑) ประกอบกับมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

จึงฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งและให้ตนมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรนอกสมรสของบิดา (ข้าราชการ) และมารดา ขณะที่ผู้ฟ้องคดีอายุยังน้อยและไม่สามารถให้ความยินยอมในการที่บิดาจะให้นายทะเบียนจดทะเบียนรับผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรได้ บิดาได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลางขอให้มีคำสั่งอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ อนุญาตให้บิดาจดทะเบียนผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายได้ คดีถึงที่สุดแล้ว

แต่ต่อมาวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ บิดาถึงแก่ความตายในขณะที่ยังไม่ได้ไปดำเนินการจดทะเบียนรับรองบุตรต่อนายทะเบียนท้องที่ ต่อมา วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ มารดาได้นำคำสั่งศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง (วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑) ไปยื่นขอจดทะเบียนรับรองบุตร ณ สำนักงานทะเบียน

ท้องที่ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ และนายทะเบียนได้จดทะเบียนรับรองบุตรดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นขอรับเงินบำเหน็จตกทอด *แต่กรมบัญชีกลางเห็นว่าการจดทะเบียนรับรองบุตรไม่ได้กระทำโดยบิดา จึงไม่ใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด* จึงมีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอด

ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัด แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว และศาลจังหวัดมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดา แต่กรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๑ ปีนับแต่บิดาถึงแก่กรรม

จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอดตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

ความเป็นธรรม...จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ข้อกฎหมายสำคัญ : ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด ประกอบด้วย บุตร คู่สมรส และบิดามารดา โดยบุตรหมายความรวมถึงบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดา ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔

ประกอบกับมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

ประเด็นสำคัญ : *การที่กรมบัญชีกลางมีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิบิดาจดทะเบียนเด็กที่เกิดจากบิดามารดาที่มิได้สมรสกันเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาได้นั้น *มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิเฉพาะกับบิดาที่แท้จริงของเด็กเท่านั้นที่จะขอจดทะเบียนเด็กว่าเป็นบุตรของตนได้* ในกรณีที่บิดาจะต้องได้รับคำสั่งอนุญาตจากศาลให้จดทะเบียนเด็กเป็นบุตร ผู้ยื่นคำร้องขอต่อศาลจะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเป็นบิดาที่แท้จริงของเด็ก *เมื่อศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ จนรับฟังได้แน่ชัดว่าผู้ยื่นคำร้องขอเป็นบิดาที่แท้จริงของเด็ก จึงจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอนุญาตให้จดทะเบียนเด็กเป็นบุตรได้*

ดังนั้น จึงถือได้ว่า*ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้มีคำพิพากษา (วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑) แล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดา*ตามมาตรา ๑๕๔๗ ประกอบกับมาตรา ๑๕๔๘ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ *ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่คำพิพากษาดังกล่าวถึงที่สุดตามมาตรา ๑๕๕๗ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ที่ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท)* และภายหลังจากที่บิดาถึงแก่ความตาย มารดาของ

ผู้ฟ้องคดีได้นำคำสั่งศาลดังกล่าวไปจดทะเบียนรับรองบุตร ซึ่งนายทะเบียนก็ได้จดทะเบียนรับรองให้ *ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดาโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว*

ดังนั้น เมื่อบิดาได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนรับรองบุตรต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง โดย*ศาลได้มีคำสั่งอนุญาตเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และคดีถึงที่สุดแล้ว* จึงถือว่า ***บิดาได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนรับรองบุตรต่อศาลมาตั้งแต่ก่อนวันที่บิดาจะถึงแก่ความตาย****เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด*ตามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

การที่กรมบัญชีกลางมีคำสั่งไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมบัญชีกลางที่ไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดส่วนที่กันไว้ของบิดาให้แก่ผู้ฟ้องคดี *(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔๐/๒๕๖๐)*

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐาน
การปฏิบัติราชการ

จากคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีว่า (๑) การจดทะเบียนเด็กที่เกิดจากบิดามารดาที่มิได้สมรสกันเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาเป็นสิทธิ

เฉพาะกับบิดาที่แท้จริงของบุตร (๒) การที่บิดาได้ยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวและศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอนุญาตให้บิดาจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรได้ แม้บิดาจะยังไม่ได้ไปดำเนินการจดทะเบียนรับรองบุตรกับนายทะเบียนท้องที่ แต่ความเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดามีผลแล้ว ซึ่งเดิมตามมาตรา ๑๕๕๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้การเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้การเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายมีผลนับแต่วันที่เด็กเกิด บุตรจึงเป็นทายาทผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับเงินบำเหน็จตกทอดของบิดา อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องนำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไปจดทะเบียนรับรองบุตรต่อนายทะเบียน จึงจะมีผลทำให้การเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานะความเป็นบุตรที่มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด กรณีบิดาซึ่งเป็นข้าราชการถึงแก่ความตายตามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับกรณีที่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ถึงแก่ความตายตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๑) และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ

บำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าจะต้องเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๕๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ (๑) เป็นบุตรที่เกิดจากการจดทะเบียนสมรสของบิดามารดา (๒) กรณีบิดามารดาไม่ได้จดทะเบียนสมรส แต่บิดาได้จดทะเบียนรับรองบุตร *โดยนายทะเบียน บุตร และมารดาต้องให้ความยินยอม* และ (๓) ศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร ดังนั้น หากบุตรอายุยังน้อยหรือกรณีอื่นใดที่ไม่สามารถให้ความยินยอมได้ และ/หรือมารดาไม่สามารถให้ความยินยอมได้ บิดาจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวเพื่อให้มีคำพิพากษาอนุญาตให้จดทะเบียนตามมาตรา ๑๕๔๘ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บิดาจึงจะสามารถไปดำเนินการจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรได้

ส่วนกรณีบุตรที่บิดาได้รับรองโดยพฤตินัย *เช่น ปรากฏชื่อบิดาในสูติบัตร ให้ใช้นามสกุล อุปการะเลี้ยงดู ให้การศึกษาเล่าเรียน หรือแสดงออกต่อบุคคลอื่นว่าเป็นบุตรนั้น* ไม่ถือเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๓๒/๒๕๕๙ ว่า เมื่อบิดามารดาของผู้ฟ้องคดี (บุตร) มิได้สมรสกันและผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานการจดทะเบียนรับรองบุตรมาแสดง ประกอบกับเมื่อบิดาตาย ผู้ฟ้องคดีก็มิได้ดำเนินการเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายตามมาตรา ๕๘ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๕๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรที่บิดารับรองโดยพฤตินัย เป็นทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของบิดาตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

*(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ **"สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕"** และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ **www.admincourt.go.th** ⇨ เมนูวิชาการ ⇨ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)*

เรื่องที่ ๒๓
ส่งหลักฐานการจ่ายเพื่อส่งใช้เงินยืมไม่สมบูรณ์ ต้อง "ทักท้วง" ก่อนที่จะดำเนินการตามสัญญายืม ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๙/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

เจ้าหน้าที่ยืมเงินทดรองราชการเพื่อสำรองค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการฝึกอบรมประจำปี โดยทำสัญญายืมเงินและหลังเสร็จสิ้นโครงการก็ได้นำส่งหลักฐานการจ่ายเงินให้หน่วยงานต้นสังกัด แต่ไม่ได้ส่งเงินเหลือจ่ายคืน เพราะหลักฐานการเบิกจ่ายบางส่วนยังไม่สมบูรณ์จึงไม่สามารถล้างหนี้เงินยืมได้ หน่วยงานต้นสังกัดจึงแจ้งให้ชำระหนี้เงินยืมดังกล่าวและได้หักเงินเดือนของเจ้าหน้าที่เพื่อชำระหนี้ โดยไม่ปรากฏว่าหน่วยงานต้นสังกัดได้มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงว่าหลักฐานฉบับใดไม่สามารถหักล้างเงินยืมได้เพราะเหตุใด และจะให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่างไร กรณีถือว่าหน่วยงานต้นสังกัดในฐานะผู้ให้ยืมไม่ได้แจ้งข้อทักท้วงให้เจ้าหน้าที่ผู้ยืมทราบเพื่อให้ผู้ยืมปฏิบัติตามคำทักท้วงภายใน ๑๕ วัน ตามที่กำหนดในข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแม้ระเบียบนี้จะไม่ได้กำหนดรูปแบบการทักท้วงไว้ แต่โดยสภาพแล้วข้อทักท้วงต้องมีรายละเอียดพอสมควรที่จะทำให้ผู้ถูกทักท้วงทราบว่าจะปฏิบัติตามข้อทักท้วงได้หรือไม่ และต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร

เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดยังไม่ได้แจ้งข้อทักท้วง จึงไม่อาจดำเนินการหักเงินเดือนของเจ้าหน้าที่เพื่อชำระหนี้เงินยืมโดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้ยินยอม ดังนั้น การหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้เงินยืมจึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ยืมเงินทดรองราชการทราบในกรณีที่ผู้ยืมส่งหลักฐานการเบิกจ่ายเงินไม่ครบถ้วนสมบูรณ์และไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายเงินได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ยืมมีโอกาสพิจารณาว่าจะปฏิบัติตามข้อทักท้วงได้หรือไม่ และจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร ซึ่งแม้ระเบียบข้างต้นจะไม่ได้กำหนดรูปแบบและรายละเอียดของข้อทักท้วงไว้ก็ตาม แต่โดยสภาพแล้วข้อทักท้วงจะต้องมีรายละเอียดพอสมควรที่จะทำให้ผู้ยืมสามารถเข้าใจได้ว่าจะปฏิบัติตามข้อทักท้วงได้หรือไม่ เพียงใด โดยขั้นตอนการมีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงของส่วนราชการนี้ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ต้องปฏิบัติก่อนจะดำเนินการตามสัญญายืมเงินทดรองราชการ หากส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวและใช้อำนาจตามสัญญายืม เช่น การหักเงินเดือนของผู้ทำสัญญายืมเพื่อชำระหนี้เงินยืมค้างชำระ นอกจากจะเป็นการกระทำโดยไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายแล้ว ยังถือเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ผู้ยืมเงินทดรองราชการตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่งหลักฐานการจ่ายเพื่อส่งใช้เงินยืมไม่สมบูรณ์ ต้อง “ทักท้วง” ก่อนที่จะดำเนินการตามสัญญายืม ?

“การยืมเงินทดรองราชการ” เป็นกระบวนการหนึ่งของการเบิกจ่ายเงินจากคลังของส่วนราชการ ซึ่งผู้ยืมและผู้มีอำนาจอนุมัติให้ยืมจะต้องปฏิบัติตามวิธีการเบิกจ่ายเงินยืมตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยข้อ ๖๐ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า

“ให้ผู้ยืมส่งหลักฐานการจ่ายเงินและเงินเหลือจ่าย (ถ้ามี) ภายในระยะที่กำหนด กรณีที่ผู้ยืมส่งหลักฐานการจ่าย เพื่อส่งใช้คืนเงินยืมแล้วมีเหตุต้องทักท้วง ***ให้ส่วนราชการผู้ให้ยืมแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ยืมทราบโดยด่วน แล้วให้ผู้ยืมปฏิบัติตามข้อทักท้วงภายใน ๑๕ วันนับจากวันที่ได้รับข้อทักท้วง*** *หากผู้ยืมมิได้ดำเนินการตามข้อทักท้วงและชี้แจงเหตุผลให้ผู้ให้ยืมทราบ ให้ส่วนราชการผู้ให้ยืมดำเนินการตามเงื่อนไขในสัญญายืม โดยถือว่าผู้ยืมยังมิได้ส่งใช้เงินยืมเท่ากับจำนวนที่ทักท้วง”*

อย่างไรก็ตาม ข้อ ๖๐ ของระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดแบบและรายละเอียดของข้อทักท้วงไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น *หากส่วนราชการผู้ให้ยืมทักท้วงว่าหลักฐานการจ่ายเงินไม่สมบูรณ์ โดยไม่มีการแจ้งข้อสั่งการใด ๆ ให้ผู้ยืมปฏิบัติตาม ถือเป็นการแจ้งข้อทักท้วงตามระเบียบหรือไม่ ?*

อุทาหรณ์คดีปกครองฉบับนี้ มีคำตอบในประเด็นดังกล่าว

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจาก นาง ว. ได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าโครงการฝึกอบรมประจำปีจำนวน ๕ โครงการ ได้ยืมเงินทดรองราชการเพื่อสำรองค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ โดยทำสัญญายืมเงินหลังเสร็จสิ้นโครงการฝึกอบรม นาง ว. ได้นำส่งหลักฐานการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่พัสดุของหน่วยงานต้นสังกัด แต่ไม่ได้ส่งเงินเหลือจ่ายคืน เนื่องจากหลักฐานการเบิกจ่ายบางส่วนยังไม่สมบูรณ์ จึงไม่สามารถล้างบัญชีหนี้เงินยืมได้

ต่อมา หน่วยงานต้นสังกัดมีหนังสือแจ้งให้นาง ว. ชำระหนี้เงินยืมทดรองราชการ ซึ่งเหลือจ่ายจากเงินยืมตามสัญญาจำนวน ๒๒๑,๖๕๖ บาท ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ ซึ่งนาง ว. เห็นว่ายอดเงินที่ค้างชำระไม่ถูกต้อง เอกสารบางส่วนไม่สมบูรณ์จึงไม่สามารถล้างหนี้เงินยืมได้และได้แจ้งถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในการฝึกอบรม

แต่ต่อมาหน่วยงานต้นสังกัดได้หักเงินเดือนนาง ว. เพื่อชำระหนี้

นาง ว. จึงฟ้องหน่วยงานต้นสังกัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คืนเงินเดือนที่ได้หักไป

คดีนี้มีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องนอกจากข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ ข้อ ๓๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง

ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า *"การจ่ายเงิน มิให้ส่วนราชการผู้เบิกหักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เว้นแต่จะมีหนังสือยินยอมจากข้าราชการ หรือผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ เพื่อชำระเงินให้แก่สหกรณ์ที่จัดตั้งโดยส่วนราชการ และค่าสวัสดิการต่าง ๆ ตามระเบียบว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ หรือชำระตามข้อผูกพันกับทางราชการเท่านั้น"*

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีผู้ให้ยืมได้แจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ฟ้องคดีผู้ยืมทราบตามระเบียบแล้วหรือไม่ ? และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีเพื่อชำระหนี้เงินยืมทดรองราชการ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้ยืมได้มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงว่าหลักฐานฉบับใดไม่สามารถหักล้างเงินยืมได้เพราะเหตุใด และจะให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการอย่างไร มีเพียงหนังสือภายในของเจ้าหน้าที่ที่เห็นว่าผู้ฟ้องคดีส่งหลักฐานการเบิกจ่ายตามโครงการไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายเงินได้ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ให้ยืมยังไม่ได้แจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ยืมทราบ และให้ผู้ยืมปฏิบัติตามคำทักท้วงภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำทักท้วงตามข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑

คดีนี้หน่วยงานต้นสังกัดได้โต้แย้งว่า ข้อกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดข้อทักท้วงว่าต้องมีรูปแบบหรือรายละเอียดอย่างไร และต้องเป็นกรณีที่ผู้ยืมเงินส่งหลักฐานการเบิกจ่ายครบถ้วนแล้วเท่านั้น

ในประเด็นข้อโต้แย้งนี้ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ระเบียบดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือรายละเอียดข้อทักท้วงไว้ **แต่เห็นได้โดยสภาพว่า ข้อทักท้วงต้องมีรายละเอียดพอสมควรที่จะทำให้ผู้ถูกทักท้วงต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เพราะข้อทักท้วงดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่ผู้ถูกทักท้วงต้องไปพิจารณาว่าจะปฏิบัติตามข้อทักท้วงได้หรือไม่ หรือต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร** ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถมีข้อทักท้วงได้เมื่อมีการส่งหลักฐานการเบิกจ่ายและเห็นว่าหลักฐานดังกล่าวไม่ถูกต้อง โดยไม่ต้องรอให้มีการส่งหลักฐานการเบิกจ่ายให้ครบถ้วนแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีต้องแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยด่วน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้แจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ยืมทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจดำเนินการหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอม

การหักเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีเพื่อชำระหนี้เงินยืมจึงไม่เป็นไปตามข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๓๐ ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่น

ในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ การกระทำดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเดือนที่หักไปแก่ผู้ฟ้องคดี *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๗๙/๒๕๕๙)*

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางแนวทางปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการส่งใช้เงินยืมของข้าราชการที่เป็นผู้ยืมเงินทดรองราชการและการมีข้อทักท้วงของหน่วยงานราชการผู้ให้ยืม ซึ่งตามข้อ ๖๐ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงให้ผู้ยืมทราบในกรณีที่ผู้ยืมส่งหลักฐานการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการเบิกจ่ายเงินได้ เพื่อให้ผู้ยืมมีโอกาสพิจารณาว่าจะต้องปฏิบัติตามข้อทักท้วงได้หรือไม่ แม้ระเบียบดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดรูปแบบและรายละเอียดของข้อทักท้วงไว้ก็ตาม และโดยสภาพของข้อทักท้วงต้องมีรายละเอียดพอสมควร เช่น หลักฐานฉบับใดไม่สามารถหักล้างเงินยืมได้เพราะเหตุใด และจะให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการอย่างไร เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ขั้นตอนการมีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงของหน่วยงานราชการข้างต้น จึงเป็นขั้นตอนสำคัญที่หน่วยงานราชการต้องปฏิบัติก่อนที่จะดำเนินการตามสัญญายืม หากหน่วยงานราชการผู้ให้ยืมยังไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว

และใช้อำนาจตามสัญญายืม นอกจากจะเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้เกิดความเสียหายกับข้าราชการผู้ยืมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยรวมอีกด้วย

เรื่องที่ ๒๔
ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ “เสียหายแก่ฐานะทางการคลัง” หัวหน้าคลังต้องรับผิด !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๐๑/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

กรณีมีการตรวจสอบพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น โดยมีสาเหตุมาจากหัวหน้าส่วนการคลังซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงินไม่จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวันให้เป็นปัจจุบันเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา และในการเบิกจ่ายเงินที่ตนเองเป็นผู้ตรวจฎีกาและเสนอผู้บังคับบัญชาว่าเห็นควรให้เบิกจ่ายเงินนั้น ไม่ได้มีการตรวจสอบว่าเป็นการเบิกจ่ายเงินล่วงล้ำเงินสะสมซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๘๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำละเมิดตาม

มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหัวหน้าส่วนการคลังต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

หัวหน้าหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น จำต้องตระหนักถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ต้องควบคุมดูแลให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากกฎหมายหรือระเบียบอันเกี่ยวกับการเงินการคลังกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ หากมีการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะโดยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงที่มีผลเป็นการผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจนเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของงบประมาณนั้นได้รับความเสียหายอันกระทบถึงฐานะทางการคลังของหน่วยงานแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเบิกจ่ายงบประมาณโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ อาจต้องรับผิดทั้งในทางละเมิดและในทางวินัยด้วยในขณะเดียวกัน

ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ *"เสียหายแก่ฐานะทางการคลัง"*
หัวหน้าคลังต้องรับผิด !

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทาหรณ์ฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวัน ...

ไม่ควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐ และศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า **หัวหน้าส่วนการคลัง**กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้แม้เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นกับราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่สามารถนำมาใช้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้ *ทั้งนี้* เนื่องจากขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐมีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ของผู้ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนการคลังในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการรับและเบิกจ่ายเงิน

ควบคุมบัญชีและเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และตรวจเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงินและการก่อหนี้ผูกพัน

*มูลเหตุของคดีนี้*เกิดจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้มีข้อสังเกตด้านการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า มีรายจ่ายจริงเกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บริหารมิได้ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ

*คดีนี้*คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด *เห็นว่า* ในการอนุมัติและเบิกจ่ายเงิน แม้จะเกินกว่างบประมาณ แต่ก็เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการนำเงินคลังออกมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการตามอำนาจหน้าที่ การเบิกจ่ายเกินงบประมาณเป็นการจ่ายตามรายการและกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แม้เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ แต่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง *เห็นว่า* มีการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้บริหารมิได้ตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณและมิได้สอบทานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นผลให้มีการเบิกจ่ายเงินเกินงบประมาณจำนวน ๑,๒๘๐,๓๓๓.๔๓ บาท *ในส่วนของหัวหน้าส่วนการคลัง*

มีหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบ แต่มิได้จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวันให้เป็นปัจจุบันเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้ตรวจฎีกาและเสนอผู้บังคับบัญชาว่าเห็นควรให้เบิกจ่ายเงิน โดยไม่ได้ตรวจสอบว่ามีการเบิกจ่ายเงินล่วงล้ำเงินสะสม ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน เป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีการควบคุมฐานะทางการคลังให้สามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่มีผลกระทบด้านการคลังอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีคำสั่งให้หัวหน้าส่วนการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หลังจากอุทธรณ์คำสั่ง หัวหน้าส่วนการคลัง (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยฟ้องกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว *โดยอ้างว่า* ถูกลงโทษทางวินัยลดขั้นเงินเดือนแล้วและไม่มีเจตนาทุจริต

ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้ คือ ข้อ ๓๓ และข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ และข้อ ๘๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘

หัวหน้าส่วนการคลังกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ?

โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ช่วยเหลือคณะผู้บริหารท้องถิ่นในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยมีหน้าที่ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงิน ควบคุมบัญชีและรายงาน รวมทั้งตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน การก่อหนี้ผูกพัน และต้องควบคุมดูแลให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องเป็นลำดับก่อนหลังตามความจำเป็น กลั่นกรอง และตรวจสอบความถูกต้องก่อนนำเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่จัดทำรายงานสถานะการเงินและเงินคงเหลือประจำวันให้เป็นปัจจุบันเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้ตรวจฎีกาและเสนอผู้บังคับบัญชาว่าเห็นควรให้เบิกจ่ายเงินแต่ไม่ได้ตรวจสอบว่ามีการเบิกจ่ายเงินล่วงล้ำเงินสะสมซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ

พฤติการณ์เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลัง

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนการลงโทษทางวินัยและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด เป็นคนละกรณีกัน

*การลงโทษทางวินัย*มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการลงโทษข้าราชการผู้ที่กระทำผิดวินัยตามที่กฎหมายกำหนด *ส่วนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน*เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้ได้รับความเสียหาย จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษายกฟ้อง *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๐๑/๒๕๖๐)*

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณให้จำต้องตระหนักถึงหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ควบคุมดูแลให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้อง และตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากกฎหมายหรือระเบียบ

อันเกี่ยวกับการเงินการคลังกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ หากมีการกระทำใด ๆ ที่มีผลเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อเงินงบประมาณของแผ่นดินได้ในระยะยาว และเมื่อ **"ฐานะทางการคลังของหน่วยงานของรัฐ"** ได้รับความเสียหายจากการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่ถูกต้องตามระเบียบ แม้ไม่มีเจตนากระทำการในทางทุจริต เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังต้องรับผิดทั้งทางวินัยและทางละเมิด *(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)*

เรื่องที่ ๒๕
สร้างสถานีขึ้นลงรถ BRT ... สัดส่วนเกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๗๔/๒๕๕๙

สาระสำคัญ

กรุงเทพมหานครก่อสร้างสถานีขึ้นลงรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit หรือ BRT) บริเวณหน้าที่ดินของเอกชน เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จเจ้าของกรรมสิทธิ์พบว่าบริเวณหน้าที่ดินมีสิ่งกีดขวาง ได้แก่ เสาไฟฟ้า ต้นไม้ใหญ่ เสาเหล็กซึ่งติดตั้งป้ายจราจรอัจฉริยะ และตู้โทรศัพท์สาธารณะ เป็นเหตุให้ตนได้รับความเสียหาย เนื่องจากที่ดินดังกล่าวซื้อมาเพื่อลงทุนและมีโครงการที่จะก่อสร้างโรงแรมไม่สามารถทำทางเข้าออกได้ แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพที่ดินซึ่งยังเป็นที่ว่าง ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ ยังไม่ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตก่อสร้างโรงแรมและอาคารที่จอดรถ และยังมิได้ทำทางเข้าออก ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนทั่วไปจะได้รับความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมกับความเดือดร้อนและความไม่สะดวกของการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในอนาคตแล้ว เห็นว่าการก่อสร้างสถานีขึ้นลงรถโดยสาร BRT และสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทบริเวณหน้าที่ดินนั้นมีสัดส่วนที่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเดือดร้อนและความไม่สะดวกซึ่งเกิดกับที่ดินของเจ้าของ

กรรมสิทธิ์ จึงถือได้ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ตามมาตรา ๑๓๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังมิได้มีการกระทำที่ไม่ชอบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองไว้ ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครไม่ได้รื้อถอนสิ่งกีดขวางหน้าที่ดินพิพาทออก จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่กฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น แม้ว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเลือกตัดสินใจได้ภายใต้ทางเลือกต่าง ๆ ที่ล้วนแล้วแต่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่การตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่งจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างรอบคอบ และจะต้องเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน (ประโยชน์ส่วนตัว) ที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักทั้งประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนส่วนรวมจะได้รับและความเสียหายหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนประกอบกัน

หากเปรียบเทียบแล้วประโยชน์สาธารณะมีมากกว่าความเสียหายหรือผลกระทบที่จะเกิดหรือเกิดขึ้นแก่เอกชนซึ่งไม่เกินสมควร ย่อมถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

สร้างสถานีขึ้นลงรถ BRT ... สัดส่วนเกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเสียหาย

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการวิศวกรรมจราจรและการขนส่ง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและมีความปลอดภัยในการสัญจร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจตามกฎหมายย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ ฝ่ายปกครองจะต้องไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือตามอำเภอใจ แต่จะต้องใช้อำนาจให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชน

การใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องสอดคล้องกับ **“หลักความได้สัดส่วน”** อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ควบคุมให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงความ**จำเป็น**ที่ต้องดำเนินการ **ความเหมาะสม**ของมาตรการที่เลือกใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และ**เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่ปัจเจกบุคคลได้รับ** แต่หากการจัดทำบริการสาธารณะนั้น

ส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ทำให้ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินสมควร ฝ่ายปกครองยังคงมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์วาไรตี้ คดีปกครองฉบับนี้ เป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดได้นำ **"หลักความได้สัดส่วน"** มาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นซึ่งจะทำให้ผู้อ่านได้เข้าใจหลักกฎหมายดังกล่าวเป็นอย่างดี

มูลเหตุของคดีนี้เกิดจาก กรุงเทพมหานครได้ก่อสร้างสถานีขึ้นลงรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit หรือ BRT) รวมทั้งติดตั้งป้ายจราจรอัจฉริยะ ตู้โทรศัพท์สาธารณะ บริเวณหน้าที่ดิน (ที่ดินว่างเปล่า) ของเอกชน ๒ แปลง โดยก่อนดำเนินการ (พ.ศ. ๒๕๕๐) กรุงเทพมหานครโดยผู้อำนวยการเขตได้ประสานขอความร่วมมือกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีหนังสือแจ้งว่า *ยินดีให้ความร่วมมือโดยมีเงื่อนไข ๒ ประการ คือ (๑) เสากลางที่ตั้งรับสถานีขึ้นลง ให้ตั้งอยู่ระหว่างที่ดินของตนและที่ดินข้างเคียง และ (๒) อนุญาตให้ตนสามารถทำทางเข้าออกสำหรับรถยนต์ได้กว้างกว่าปกติ โดยมีความกว้าง ๒๐ เมตร*

ต่อมา เมื่อการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๒

เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตรวจสอบพบว่า บริเวณหน้าที่ดินของตนมีสิ่งกีดขวาง ได้แก่ เสาไฟฟ้าปลูกใหม่ ต้นไม้ใหญ่ เสาเหล็กซึ่งติดตั้งป้ายจราจรอัจฉริยะ ตู้โทรศัพท์สาธารณะ ทำให้ไม่สามารถ

ทำทางเข้าออกในพื้นที่ดินตามเงื่อนไขข้อ (๒) ที่ได้ตกลงกันไว้ จึงได้มีหนังสือขอให้กรุงเทพมหานครรื้อถอนสิ่งกีดขวางดังกล่าว

ผู้อำนวยการเขตจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ แจ้งว่า ปัจจุบันที่ดินพิพาทเป็นที่ว่างเปล่า หากมีการพัฒนาพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาให้มีทางเข้าออกที่เหมาะสมต่อไป

เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเห็นว่า การที่กรุงเทพมหานครมิได้โต้แย้งคัดค้านหรือมิได้มีคำสั่งไม่อนุญาตตามเงื่อนไข ย่อมถือได้ว่าเห็นชอบและยอมรับในเงื่อนไขโดยปริยายแล้ว การไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อ (๒) ทำให้ที่ดินที่ซื้อมาเพื่อลงทุนและมีโครงการที่จะก่อสร้างโรงแรมไม่สามารถทำทางเข้าออกที่ดินโดยมีความกว้าง ๒๐ เมตร จึงเป็นการกระทำที่ผิดสัญญาหรือข้อตกลงที่ให้ไว้ เป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และสำนักงานวิศวกรรมจราจร สำนักการจราจรและขนส่งกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนเสาไฟฟ้า ต้นไม้ และเสาเหล็กที่ติดตั้งป้ายจราจรอัจฉริยะออกไปจากบริเวณหน้าที่ดินของตน

คดีนี้**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในส่วนเนื้อหาของคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยดังนี้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีข้อโต้แย้งคัดค้านหรือไม่เห็นชอบตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือกำหนดเงื่อนไข ๒ ประการดังกล่าว ถือได้ว่ายอมรับในเงื่อนไขนั้นหรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ยังถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นชอบและยอมรับในเงื่อนไขของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับการก่อสร้างได้ดำเนินการลงบนทางเท้าสาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนใดส่วนหนึ่งรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงสามารถก่อสร้างหรือปลูกสร้างได้โดยไม่จำต้องขออนุญาตจากผู้ฟ้องคดีก่อน

ส่วนการประสานขอความร่วมมือกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นเพียงกรณีทางราชการประสานเพื่อขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินใกล้เคียงซึ่งอาจไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกที่ดินเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงยังมิได้ผูกพันตามเงื่อนไขของผู้ฟ้องคดี และในการทำทางเข้าออกจากที่ดินออกสู่ถนนจะต้องยื่นขออนุญาตตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๓๑ และการพิจารณาอนุญาตต้องคำนึงถึงพื้นที่และประโยชน์ใช้สอยของที่ดินประกอบกัน

เมื่อผู้ฟ้องคดียังมิได้ยื่นคำขออนุญาตและเงื่อนไขยังไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และไม่ได้มีข้อตกลงหรือสัญญาใด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าว

การก่อสร้างสถานีขึ้นลงรถโดยสาร BRT บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย**โดยพิจารณาสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีว่า ที่ดินเป็นที่ว่าง ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ ยังไม่ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตก่อสร้างโรงแรมและอาคารที่จอดรถ และยังมิได้จะทำทางเข้าออก ประกอบกับจากหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มิได้มีลักษณะที่เป็นการปฏิเสธที่จะรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายสิ่งปลูกสร้างที่กีดขวาง คงมีความหมายเพียงว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือได้รับอนุญาตให้ทำทางเชื่อมต่อระหว่างที่ดินกับถนนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะพิจารณาดำเนินการเปิดทางให้ตามความเหมาะสมต่อไปเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนโดยทั่วไปจะได้รับความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมกับความเดือดร้อนและความไม่สะดวกของการจะใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีในอนาคต จึงเห็นว่าการก่อสร้างสถานีขึ้นลงรถโดยสาร BRT และการปักเสาเหล็กที่ติดป้ายจราจรอัจฉริยะ รวมถึงการปลูกต้นไม้และการปักเสาไฟฟ้าบนทางเท้าสาธารณะบริเวณหน้าที่ดินพิพาท มีสัดส่วนที่เกิดประโยชน์สาธารณะ

มากกว่าความเดือดร้อนและความไม่สะดวกที่เกิดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีในขณะที่ศาลพิจารณา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ตามมาตรา ๑๓๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังมิได้มีการกระทำที่ไม่ชอบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การรับรองหรือคุ้มครองสิทธิไว้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รื้อถอนสิ่งกีดขวางหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดี *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๗๔/๒๕๕๙)*

จากคำพิพากษาดังกล่าวนอกจากจะอธิบายหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญ คือ **“หลักความได้สัดส่วน”** แล้ว ยังมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเมื่อกฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้นได้ แม้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจเลือกตัดสินใจได้ภายใต้ทางเลือกมากมายที่ล้วนแล้วแต่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่การตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างรอบคอบ และจะต้องเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับกับความเดือดร้อนหรือเสียหายของเอกชน

หากประโยชน์สาธารณะมีมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชน การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่นคดีนี้ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเปรียบเทียบทั้งประโยชน์สาธารณะและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เมื่อยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจึงยังไม่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในขณะที่ประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนได้รับจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการคมนาคมและขนส่งทั้งความสะดวก ความปลอดภัยในการสัญจรไปมา และประโยชน์ด้านการจัดการจราจรกลับมีมากกว่า ทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๙/๒๕๕๗ กรณีที่กรุงเทพมหานครได้ทำการขยายถนนและก่อสร้างสะพานข้ามคลองให้สูงขึ้นและมีถนนกลับรถใต้สะพาน แต่บดบังที่ดินของเอกชน (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียงสามารถเข้าออกได้สะดวก และสามารถนำรถบรรทุกพืชผลการเกษตรออกมาขายได้ ทั้งการก่อสร้างไม่ได้รุกล้ำที่ดินของเอกชน ส่วนความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นเห็นว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้รับประโยชน์ เนื่องจากมีที่ดินส่วนที่ติดถนนเป็นส่วนใหญ่ และที่ดินส่วนที่ถูกบดบังเป็นเพียงที่ดินส่วนน้อยที่ได้รับผลกระทบหรือต้องรับภาระบ้าง เมื่อคำนึงถึงประโยชน์

สาธารณะและประโยชน์ที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้รับแล้ว การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ฝ่ายปกครองจำเป็นจะต้องพิจารณาทั้งประโยชน์สาธารณะและความเสียหายของเอกชน โดยหากเปรียบเทียบแล้วประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนทั่วไปจะได้รับมีสัดส่วนที่มากกว่าผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดแก่เอกชน ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

เรื่องที่ ๒๖
“เงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน” !!
จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน
ไม่ใช่เพื่อชดใช้ค่าเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๑/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดจ่ายเงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการเกิดอุทกภัยเป็นค่าวัสดุและค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบ้านจำนวน ๓,๐๐๐ บาท แต่ผู้ได้รับความเสียหายเห็นว่ามีค่าเสียหายจริงรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖,๐๐๐ บาท จึงมีคำขอให้จ่ายเงินค่าเสียหายเพิ่มขึ้นนั้น เมื่อข้อมูลความเสียหายของผู้ได้รับความเสียหายได้ผ่านการสำรวจและรับรองจากผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งอยู่ในพื้นที่เกิดเหตุ ใกล้ชิดกับเหตุการณ์และทราบข้อเท็จจริงเป็นอย่างดี จึงน่าเชื่อว่าเป็นการพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นตามความเหมาะสมและตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว เมื่อมีการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้กับผู้ได้รับความเสียหาย และเงินช่วยเหลือดังกล่าวมิใช่ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นการพิจารณาจ่ายและดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ (ใช้บังคับขณะนั้น) อันเป็นการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน

เฉพาะหน้าแก่ผู้ประสบภัยพิบัติ มิได้มุ่งหมายที่จะชดใช้ความเสียหายแต่อย่างใด ดังนั้น การที่สำนักงานพัฒนาสังคมฯ จ่ายเงินให้กับผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีที่บ้านเสียหายบางส่วนจำนวน ๓,๐๐๐ บาท จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและเหมาะสมแล้ว

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การจ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ (ใช้บังคับในปัจจุบัน) มีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์ให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและเหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติฉุกเฉินขึ้นในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด โดยมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งเงินค่าทดแทนความเสียหายที่จ่ายให้กับประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินนี้ มิใช่ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่มีหลักการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายเพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุด แต่การพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินที่กำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมิได้มุ่งหมายที่จะชดใช้ค่าเสียหายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงหรือเกิดขึ้นจริงดังเช่นการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด

“เงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน” !!
จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน
ไม่ใช่เพื่อชดใช้ค่าเสียหาย

เมื่อภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเกิดขึ้น ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายกับประชาชน และทุกครั้งที่เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหาย รัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ในการบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนเช่นกัน

“การจ่ายเงินทดแทนความเสียหาย” เพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อน ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการมาโดยตลอด ซึ่งจำนวนเงินที่จ่ายอาจไม่เพียงพอต่อการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดปัญหาโต้แย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และนำมาสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายมากขึ้นตามที่เสียหายจริง

ปัญหาว่า รัฐต้องจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายให้กับประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามที่เสียหายจริงหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๐๑/๒๕๖๐ มีคำตอบในปัญหาดังกล่าว

มูลเหตุของคดีนี้ เกิดจากบ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการเกิดอุทกภัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยผู้ฟ้องคดี

เห็นว่าค่าเสียหายรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๖,๐๐๐ บาท แต่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายค่าเสียหายเป็นค่าวัสดุซ่อมแซมบ้านเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบ้าน การกำจัดขยะซากปรักหักพัง จำนวน ๑,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๓,๐๐๐ บาท

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้จ่ายเงินค่าเสียหายเพิ่มขึ้นอีกตามที่เสียหายจริง

เรื่องนี้ในขณะเกิดข้อพิพาทมีระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และแม้ว่าปัจจุบันจะได้มีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์และเจตนารมณ์การจ่ายเงินทดรองความเสียหายผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉินตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ก็ยังคงเจตนารมณ์ไว้เช่นเดิม

*โดยศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเจตนารมณ์ของการจ่ายเงิน*ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ในข้อ ๑๕ ว่า *มีวัตถุประสงค์เพื่อวางหลักเกณฑ์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและ*

เหมาะสมเมื่อเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขึ้นในท้องที่หนึ่งท้องที่ใด โดยมุ่งหมายที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติ แต่มิได้มุ่งหมายที่จะชดใช้ความเสียหายโดยตรง

ส่วนจำนวนเงินค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับควรเป็นเท่าใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อมูลความเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ผ่านการสำรวจและรับรองจากผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งอยู่ในพื้นที่พิพาทและใกล้ชิดกับเหตุการณ์ ย่อมจะทราบข้อเท็จจริงเป็นอย่างดี จึงน่าเชื่อว่าการสำรวจความเสียหายได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงแล้ว เมื่ออำเภอได้ดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติให้กับผู้ฟ้องคดีแล้ว และเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน*มิใช่ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* แต่การพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินเป็นการดำเนินการตามระเบียบฯ และหลักเกณฑ์ฯ ดังกล่าว อันเป็นการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัยพิบัติ มิได้มุ่งหมายที่จะชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติแต่อย่างใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีที่บ้านได้รับความเสียหายบางส่วนจำนวน ๓,๐๐๐ บาท จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยเร่งด่วนตามความจำเป็นและเหมาะสมแล้ว

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ มีข้อสรุปได้ว่า เงินค่าทดแทนความเสียหายที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจ่ายให้กับประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน มิใช่ค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีหลักการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายเพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมให้มากที่สุด แต่การพิจารณาจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงการคลังและหลักเกณฑ์การจ่ายที่กำหนดขึ้นเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้กับผู้เสียหายจากกรณีเกิดภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ไม่ได้มุ่งหมายที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายตามความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงและเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าเสียหายตามความเป็นจริงแต่อย่างใด

เรื่องที่ ๒๗
กระทำผิดนอกเวลาราชการและเป็นเรื่องส่วนตัว โดยแท้ ... ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕/๒๕๖๐

สาระสำคัญ

ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัด เนื่องจากมีพฤติกรรมทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการจากการขับรถขณะเมาสุรา อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และศาลพิพากษาลงโทษจำคุก ๑ เดือน ปรับ ๓,๐๐๐ บาท โดยให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี แต่เมื่อมติคณะรัฐมนตรีซึ่งวางแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ได้กำหนดให้การกระทำผิดกรณีเมาแล้วขับอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ (ใช้บังคับขณะนั้น) การที่จังหวัดกำหนดมาตรการในการลดและป้องกันอุบัติเหตุไว้ประการหนึ่งว่า ข้าราชการที่ถูกดำเนินคดีจากการกระทำผิดวินัยจราจร จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนและงดบำเหน็จ จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายและนอกเหนือจากที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ ประกอบกับเป็นการกระทำผิดนอกเวลาราชการและเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

แม้จะเป็นพฤติกรรมที่ไม่พึงกระทำแต่ไม่ถึงขนาดเมาสุราในที่ชุมชน หรือมีพฤติการณ์อื่นที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ การไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนจึงเป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยเหตุที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยคำนึงถึงคุณภาพ ปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ตลอดจนการรักษาระเบียบวินัยและการปฏิบัติตนที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๘ (๑)-(๙) ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน เช่น ในครึ่งปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เป็นต้น หากเป็นกรณีที่ข้าราชการกระทำผิดนอกเวลาราชการและเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจำต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเป็นการกระทำให้เสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือทำให้เสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ อย่างไร และ

พิจารณาถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีประกอบกันด้วย โดยการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล หากเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือกำหนดหลักเกณฑ์โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ย่อมส่งผลให้การใช้อำนาจนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กระทำผิดนอกเวลาราชการและเป็นเรื่องส่วนตัว โดยแท้ ... ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่ ?

การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยคำนึงถึงคุณภาพ ปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติ ตลอดจนการรักษาวินัยและการปฏิบัติตนที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามข้อ ๘ (๑) ถึง (๙) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒ เช่น (๒) ในครึ่งปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

กรณีที่ข้าราชการถูกดำเนินคดีข้อหาขับรถในขณะ “เมาสุรานอกเวลาราชการ” และศาลพิพากษาลงโทษจำคุก แต่รอการลงโทษ ๒ ปี ส่วนโทษทางวินัยให้งดโทษ แต่ให้ทำหนังสือทัณฑ์บน ... พฤติการณ์ดังกล่าวอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่ ?

คดีที่จะยกมาเป็นอุทาหรณ์นี้ แม้ว่าจะเกิดขึ้นในขณะใช้บังคับตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔

แต่ตามข้อ ๗ (๒) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติไว้มีข้อความทำนองเดียวกับข้อ ๘ (๒) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๒

โดยมูลเหตุเกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งบุคลากรสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือด พบปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดจำนวน ๗๖ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ ซึ่งเกิน ๕๐ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และศาลแขวงได้พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงโทษจำคุก ๑ เดือน ปรับ ๓,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอไว้มีกำหนด ๒ ปี ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้มี**คำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน**ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากพฤติกรรมทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ข้อ ๗ (๒) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีมติยกคำร้องทุกข์ จึงยื่นฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนและเพิกถอนมติยกคำร้องทุกข์

ข้อเท็จจริง คือ เป็นการกระทำความผิดนอกเวลาราชการในเวลากลางคืน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ โดย**ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี** ประกอบกับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔

จังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงมาตรการในการลดและป้องกันอุบัติเหตุของจังหวัดจำนวน ๕ ข้อ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ **แจ้งให้บุคลากรในสังกัดทราบและถือปฏิบัติโดยมาตรการข้อ ๔ กำหนดให้ข้าราชการที่ถูกดำเนินคดีจากการกระทำผิดวินัยจราจร เช่น ไม่สวมหมวกนิรภัย เมาแล้วขับ จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนและงดบำเหน็จเนื่องจากไม่เคารพกฎหมาย** ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖

พฤติกรรมความผิดของผู้ฟ้องคดี เป็นความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้การกระทำผิดกรณีเมาแล้วขับอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่จังหวัดกำหนดมาตรการในการลดและป้องกันอุบัติเหตุจำนวน ๕ ข้อ ซึ่งมาตรการข้อ ๔ กำหนดให้ข้าราชการที่ถูกดำเนินคดีจากการกระทำผิดวินัยจราจร จะไม่ได้

รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนและงดบำเหน็จ เนื่องจากไม่เคารพกฎหมาย จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย นอกเหนือจากมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ และการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดนอกเวลาราชการและเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือทำให้เสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการแต่อย่างใด แม้จะเป็นพฤติกรรมที่ไม่สมควรและพึงกระทำแต่ไม่ถึงขนาดเมาสุราในที่ชุมชนหรือมีพฤติการณ์อื่นที่ทำให้เกิดเรื่องเสื่อมเสียหรือถูกติเตียนรังเกียจจากประชาชนทั่วไป จนเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยอาศัยเหตุที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องการใช้อำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ของฝ่ายปกครอง จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือหากมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติฝ่ายปกครองก็ไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่นอกเหนือจากมติคณะรัฐมนตรีได้ และการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจบนพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ไม่ก้าวล่วงกรอบ

ของกฎหมายและสมเหตุผลที่จะรับฟังได้ ไม่ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ *ดังเช่น* กระทำผิดนอกเวลาราชการและเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จำต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าทำให้เสื่อมเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างไร ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างไรหรือไม่ เป็นต้น *(ผู้สนใจสามารถอ่านได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๕/๒๕๖๐ และปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)*

เรื่องที่ ๒๘
การฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องศาสนสถาน ของชุมชน ... สิทธิที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๖๑

สาระสำคัญ

กรณีอธิบดีกรมศิลปากรมีคำสั่งอนุญาตให้บาทหลวงผู้ดูแลวัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์ติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์ แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคริสตศาสนิกชนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโครงสร้างของอาคารโบราณสถาน ซึ่งแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมิใช่ผู้รับคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากร แต่โบสถ์นี้เป็นโบราณสถานซึ่งมีอายุกว่า ๑๘๐ ปี มีประโยชน์ทางศิลปะและประวัติศาสตร์โบราณคดี อีกทั้งยังเป็นสถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาคริสต์ในชุมชนและพื้นที่โดยรอบมาเป็นระยะเวลานาน ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้อาศัยในชุมชน เป็นศาสนิกชนที่นับถือศาสนาคริสต์ และได้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ณ วัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์มาเป็นเวลานาน ย่อมมีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือปกป้องโบราณสถานอันเป็นมรดกของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากโบราณสถานตามมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ใช้บังคับขณะนั้น) หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของอธิบดีกรมศิลปากรที่อนุญาตให้บาทหลวงติดตั้งระบบปรับอากาศภายใน

โบสถ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถาน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่เกี่ยวข้อง

การที่มาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนนั้น จึงส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการดำเนินการใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อปกป้องประโยชน์ของชุมชนหรือท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยได้ แม้ว่าผู้นั้นจะไม่ใช่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือมิได้เป็นผู้รับคำสั่งจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่โดยตรงก็ตาม

การฟ้องคดีปกครองเพื่อปกป้องศาสนสถานของชุมชน ... สิทธิที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง

อริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔ – ๓๒๒ B.C.) นักปรัชญาชาวกรีกนามอุโฆษเคยกล่าวไว้ว่า **"มนุษย์เป็นสัตว์สังคม"** (Human being is social animal) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตประเภทที่ไม่อาจใช้ชีวิตอยู่เพียงลำพังได้ หากแต่ต้องอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อพึ่งพาอาศัยหรือมีกิจกรรมร่วมกันสร้างความมั่นคงปลอดภัยในการมีชีวิตและดำรงเผ่าพันธุ์

การอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ชุมชน หรือสังคมของมนุษย์เกิดขึ้นมาแต่โบราณ จนมาถึงยุคที่เกิดมีแนวความคิดที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน ตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ของรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันดังกล่าวก็ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ ซึ่งนอกจากรัฐจะให้เสรีภาพกับประชาชนในการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนหรือสังคมแล้ว ก็ยังให้สิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของชุมชนที่ผู้นั้นอาศัยอยู่อีกด้วย

ประเทศไทยได้นำหลักการในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

และในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ผู้ทรงอำนาจของรัฐก็ได้คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเสมอมา จนมาปรากฏชัดแจ้งอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ก็ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยเฉพาะมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการอาศัยรวมกันเป็นชุมชน การส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ในชุมชน รวมไปถึงการฟ้องคดีกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิด เนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่มีผลกระทบต่อชุมชน

*อุทาหรณ์จากคดีปกครองที่นำมาเสนอในวันนี้ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับ**การฟ้องคดีปกครอง เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของชุมชน** ... !!*

เรื่องก็มีอยู่ว่า วัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์ ศาสนสถานของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก โดยบาทหลวงผู้ดูแลวัดได้ขออนุญาตการก่อสร้างดัดแปลงอาคารและติดตั้งเครื่องปรับอากาศภายในโบสถ์วัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์ต่ออธิบดีกรมศิลปากร เนื่องจากโบสถ์ดังกล่าวอยู่ในระหว่างการดำเนินการขอขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ต่อมาอธิบดีกรมศิลปากรได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗

อนุญาตให้บาทหลวงผู้ดูแลวัดทำการติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์วัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์ตามรูปแบบที่เสนอได้

นายนภัส (นามสมมติ) ซึ่งเป็นคริสตศาสนิกชนและได้นมัสการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ณ วัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์มานาน และเป็นผู้ที่ร่วมกับผู้อาศัยในชุมชนชาวคริสต์ในพื้นที่ในการยื่นคำร้องขอให้ขึ้นทะเบียนวัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์เป็นโบราณสถาน เห็นว่า *คำสั่งของอธิบดีกรมศิลปากรตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ ที่อนุญาตให้บาทหลวงผู้ดูแลวัดทำการติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์วัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย* เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งโดยใช้ดุลพินิจไม่ชอบ ไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับโครงสร้างของอาคารโบราณสถาน

นายนภัสจึงฟ้องอธิบดีกรมศิลปากร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และบาทหลวงผู้ดูแลวัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมศิลปากรตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่า *ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ ?*

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลจะต้องเป็นผู้ที่ใกล้ชิดเกี่ยวข้องกับคดีพิพาทที่จะนำมาฟ้อง อย่างเช่น การฟ้องคดีแพ่ง โจทก์ก็จะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิตามมาตรา ๕๕

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนการฟ้องคดีอาญาโจทก์ก็จะต้องเป็นผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการตามมาตรา ๒๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่โจทก์ได้รับความเสียหายจากข้อพิพาทโดยตรง

แต่สำหรับคดีปกครองนั้น ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ...

คำว่า ***"ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้"*** ตามบทบัญญัติดังกล่าว ในทางตำราเรียกว่า ***"ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง"*** *(intérêt à agir)* ซึ่งก็หมายความว่า ผู้ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องที่นำมาฟ้องคดีโดยตรง หรือต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่ถูกกระทบกระเทือนทางด้านวัตถุหรือทางด้านจิตใจ และจะต้องแสดงให้เห็นว่าส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องนั้นเกิดขึ้นแล้วและในปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่

สำหรับคดีนี้**ศาลปกครองสูงสุด**ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว **เห็นว่า** แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมิใช่ผู้รับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์ตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ อันจะถือว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่โดยตรงจากคำสั่งดังกล่าว แต่โดยที่โบสถ์นี้เป็นโบราณสถานซึ่งมีอายุกว่า ๑๘๐ ปี มีประโยชน์ทางศิลปะและทางประวัติศาสตร์โบราณคดี อีกทั้งยังเป็นสถานที่ซึ่งใช้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของชาวคริสต์ในชุมชนและพื้นที่โดยรอบมาเป็นระยะเวลานาน

*ผู้ฟ้องคดีในฐานะประชาชนผู้อาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าวและเป็นศาสนิกชนที่นับถือศาสนาคริสต์ รวมถึงได้ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ณ วัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์มาเป็นเวลานาน จึงย่อมมีสิทธิที่จะอนุรักษ์หรือปกป้องโบราณสถานอันเป็นมรดกของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานดังกล่าว*ตามที่มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นบัญญัติรับรองไว้ *(ปัจจุบันถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐)*

โดยในการใช้สิทธิดังกล่าวผู้ฟ้องคดีอาจร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อดำเนินการให้วัดนักบุญ

ฟรังซิสเซเวียร์เป็นโบราณสถานที่สมควรได้รับการดูแลรักษา มีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐในการอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการใด ๆ ต่อโบราณสถานวัดนักบุญฟรังซิสเซเวียร์ และย่อมมีสิทธิคัดค้านการดำเนินการใด หากเห็นว่าการดำเนินการนั้นอาจมีผลกระทบต่อโบราณสถาน

ดังนั้น *เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ติดตั้งระบบปรับอากาศภายในโบสถ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่โบราณสถานดังกล่าว* ***ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย****จากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑* ***ที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล***ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอธิบดีกรมศิลปากรที่อนุญาตให้บาทหลวงผู้ดูแลวัดติดตั้งเครื่องปรับอากาศภายในโบสถ์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบแล้ว ทำให้คำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย *(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๘/๒๕๖๑)*

สำหรับอุทาหรณ์จากคดีปกครองในเรื่องนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์

เกี่ยวข้องของบุคคลผู้อาศัยอยู่ในชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนในท้องถิ่นของตนตามมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดข้อพิพาท) ให้เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อปกป้องประโยชน์ของชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ แม้ว่าผู้นั้นจะไม่ใช่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยตรง อันเป็นการวินิจฉัยโดยอาศัยหลักความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้าง ซึ่งเป็นประโยชน์ในการวางหลักเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ... ต่อไป !!! *(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)*