



**รวมบทความ
อุทธรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙**



รวมบทความอุทาหรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘

- : ฟ้องเพิกถอนประกาศผลสอบ ต้องอุทธรณ์ก่อนหรือไม่ ?
- : ลงโทษ น.ศ. หุจรีตให้ติด F ... ต้องทำโดยผู้มีอำนาจ !!!
- : สถานะของ “หนังสือแจ้งเตือนให้รื้อถอนอาคาร”
- : ให้ออกาสโต้แย้งเพียงหนึ่งวัน ... คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย !
- : สร้างบ้านพักล่องล้าทะเล : จังซี... ต้องรื้อถอน !
- : ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ...
เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิดชอบ !
- : เมื่อคดีอาญายกฟ้อง ...
จะขอให้ยกเลิกโทษทางวินัยได้หรือไม่ ?

ฯลฯ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

รวมบทความอุทธรณ์จากคดีปกครอง
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
สงวนลิขสิทธิ์

จัดทำโดย :

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕
<http://www.admincourt.go.th>

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการ ได้จัดทำ อุทาคหรณจากคตืปกครอง จากคำพิพาคษาศาลปกครองสูงสุด ที่วางหลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี และเรียบเรียงเป็นเรื่องราวที่สามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ง่าย เพื่อเผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ

สำนักงานศาลปกครองเห็นว่า อุทาคหรณจากคตืปกครองดังกล่าว เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงได้คัดเลือกมารวบรวม จัดทำเป็นเอกสารวิชาการแบบแยกประเภทเรื่อง โดยฉบับนี้ได้คัดเลือก เฉพาะคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาจัดทำเป็นเอกสารวิชาการ รวมบทความอุทาคหรณจาก คตืปกครอง เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสรุปประเด็นข้อพิพาทและสาระสำคัญ กำกับไว้ในบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้สนใจ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไป โดยถูกต้องตามกฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

จึงหวังว่าเอกสารวิชาการ รวมบทความอุทาคหรณจากคตืปกครอง เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจโดยทั่วไป



(นายอดิโชค ผลดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๒๓ กันยายน ๒๕๖๔

สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑.	ฟ้องเพิกถอนประกาศผลสอบ ต้องอุทธรณ์ก่อนหรือไม่ ?	๑
๒.	ลงโทษ น.ศ. ทุจริตให้ติด F ... ต้องทำโดยผู้มีอำนาจ !!!	๕
๓.	สถานะของ “หนังสือแจ้งเตือน ให้รื้อถอนอาคาร”	๑๐
๔.	หน่วยงานของรัฐเรียกเงินเกินสิทธิคืน ... ไม่เห็นด้วย ฟ้องศาลปกครอง (ไม่) ได้ ?	๑๔
๕.	คำสั่งของผู้บังคับบัญชา “เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั่วไป” ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ?	๑๘
๖.	“เหตุ” แคไหน – อย่างไร ? ถ้าว่ มีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณา ทางปกครอง “ไม่เป็นกลาง” !!	๒๒
๗.	เจ้าหน้าที่เป็น “หนึ่งในกรรมการ” พิจารณาทางวินัย “หลายชุด” คำสั่งลงโทษ ... ไม่ชอบ !	๓๓

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๘.	“ผู้รับทุน” เป็นกรรมการคัดเลือกทุน : ขีดหลักความเป็นกลาง	๓๙
๙.	คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย ... เพราะ (ไม่) ตรวจสอบปีเกิดให้ถูกต้อง	๔๕
๑๐.	ลงโทษนักศึกษาทะเลาะวิวาท... ข้ามขั้นตอนการให้โอกาสชี้แจงไม่ได้ !!	๕๑
๑๑.	ให้โอกาสโต้แย้งเพียงหนึ่งวัน ... คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย !	๕๘
๑๒.	การรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา ทางปกครอง “ต้องให้โอกาสอย่างเพียงพอ”	๖๕
๑๓.	ไม่แจ้งถ้อยคำพยานในชั้นสอบสวน... เท่ากับไม่ให้โอกาสคู่กรณี !!!	๗๒
๑๔.	สั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายก อบต. ต้องให้โอกาสโต้แย้งก่อนหรือไม่ ?	๘๐
๑๕.	จะทำหอพักทั้งที่...ต้องดูกฎหมายให้ดี และขออนุญาตให้ถูกต้อง !	๘๕

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๖.	สร้างบ้านพักล้งลำทะเล : จิ้งซี... ต้องรื้อถอน !	๙๒
๑๗.	การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครอง ... กรณีนายทะเบียน มี “คำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน”	๙๗
๑๘.	ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ... เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิดชอบ !	๑๐๘
๑๙.	รับฟังคู่กรณี ... ต้องก่อน การพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้น !	๑๑๔
๒๐.	บันทึก สด.๔๓ ผิด ... แต่ชีวิตไม่เปลี่ยน	๑๒๐
๒๑.	อุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอน ... แต่ไม่ได้รับแจ้ง ผลการพิจารณา : ต้องฟ้องคดีภายในเวลาใด ?	๑๒๘
๒๒.	คำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน... ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้อง ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง ครับ !!	๑๓๒
๒๓.	แค่ไหน ? คือ “ระยะเวลาอันสมควร” ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาต ให้เปิดหอพัก	๑๓๖
๒๔.	ถูกลอบลายมือชื่อให้เป็นกรรมการบริษัท !	๑๔๓

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๒๕.	การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๑๔๗
๒๖.	เมื่อคดีอาญายกฟ้อง ... จะขอให้ ยกเลิกโทษทางวินัยได้หรือไม่ ?	๑๕๓
๒๗.	ระยะเวลาฟ้องคดี ... กรณีเจ้าพนักงานที่ดิน ไม่ออกโฉนดให้เนื่องจากมีผู้คัดค้าน !	๑๖๑

เรื่องที่ ๑

ฟ้องเพิกถอนประกาศผลสอบ ต้องอุทธรณ์ก่อนหรือไม่ ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. ๗๖/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคได้ออกประกาศรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ โดยประกาศดังกล่าวไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สอบผ่านข้อเขียนแล้ว

สาระสำคัญ

ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเฉพาะรายและเฉพาะกรณี จึงถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งประกาศดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ฟ้องเพิกถอนประกาศผลสอบ ต้องอุทธรณ์ก่อนหรือไม่ ?

คดีนี้ เป็นเรื่องราวของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อเป็นนักเรียน นายสิบตำรวจรายหนึ่งที่ได้สอบผ่านข้อเขียนแล้ว แต่ต่อมาหน่วยงาน พบว่าขาดคุณสมบัติ จึงประกาศผลให้ไม่ผ่านการคัดเลือก ผู้สมัคร รายดังกล่าวจึงได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่ได้อุทธรณ์ ประกาศดังกล่าวก่อน เช่นนี้... ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา ได้หรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดี คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านข้อเขียน ในการสอบคัดเลือกบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ และได้เข้าทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่ง แต่ต่อมาผู้บัญชาการ ตำรวจภูธรภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือก เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ โดยประกาศดังกล่าว ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่าน แต่กลับมีชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชี ผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครฯ ด้วยเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดี เคยมีประวัติทางคดีอาญาตอนอายุ ๑๓ ปี ซึ่งถือเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีอันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การนำการกระทำความผิดอาญาในขณะที่ตน มีอายุเพียง ๑๓ ปี มาพิจารณานั้น ไม่ถูกต้อง เนื่องจากประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๗๔ ให้ถือว่าเด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ และเห็นว่าประกาศ ผลการสอบดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายเฉพาะแต่ตน

เพียงคนเดียว จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ประกาศดังกล่าวก่อน

ประกาศผลการสอบที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการคัดเลือก มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ เป็นใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเฉพาะรายและเฉพาะกรณี จึงถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เนื่องจากมีผลบังคับใช้กับผู้ที่มีสิทธิเข้าสอบคัดเลือกทุกคนโดยมีผลบังคับเป็นรายบุคคล สำหรับผู้ที่มีรายชื่อผ่านการคัดเลือกก็จะมีสิทธิได้รับการบรรจุต่อไป ส่วนผู้มีรายชื่อในบัญชีขาดคุณสมบัติซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วย ก็จะไม่สิทธิได้รับการบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ประกาศที่พิพาท จึงมีลักษณะเป็นการรวมคำสั่งทางปกครองหลาย ๆ คำสั่งไว้ด้วยกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกระทำได้

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งประกาศดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกประกาศที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คป. ๗๖/๒๕๖๒*)

คดีนี้ถือเป็นอุทธรณ์ที่สำคัญ สำหรับผู้ที่จะฟ้องเพิกถอนประกาศผลการสอบเฉพาะรายของตนเอง ซึ่งศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากมีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย โดยเป็นการรวมคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับกับผู้สอบได้ และสอบไม่ได้มาประกาศรวมกัน โดยมีได้แยกประกาศที่ละคำสั่ง

เมื่อมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ก่อนฟ้องคดีจึงต้องยื่นอุทธรณ์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน

ส่วนประกาศรับสมัครสอบนั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจระบุตัวผู้รับคำสั่งได้ จึงมิได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากแต่เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ฉะนั้น ผู้ที่จะฟ้องเพิกถอนประกาศรับสมัครสอบจึงฟ้องได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน



เรื่องที่ ๒

ลงโทษ น.ศ. ทุจริตให้ติด F ... ต้องทำโดยผู้มีอำนาจ !!!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๔/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษาของโรงเรียนที่ถูกร้องเรียนว่า
ทุจริตในการสอบโดยการปรับตกและให้ติด F ในวิชานั้น โดยไม่ได้
เสนอให้อธิการบดีและคณะกรรมการที่ปรึกษาของสภามหาวิทยาลัย
พิจารณา

สาระสำคัญ

การทุจริตในการสอบถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
ซึ่งมีบทลงโทษเช่นเดียวกับการลงโทษนักศึกษาฐานกระทำผิดวินัย
อย่างร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับมหาวิทยาลัย ว่าด้วยวินัย
นักศึกษา ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิการบดีโดยความเห็นชอบของ
คณะกรรมการที่ปรึกษาของสภามหาวิทยาลัย การที่คณะกรรมการ
บัณฑิตศึกษาได้มีมติให้ผลการเรียนของนักศึกษาเป็น F โดยไม่ได้
เสนอให้อธิการบดีและคณะกรรมการที่ปรึกษาของสภามหาวิทยาลัย
พิจารณา จึงเป็นการออกคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจ อันเป็นผล
ให้ประกาศผลสอบที่ให้ผลการเรียนของนักศึกษาเป็น F ไม่ชอบด้วย
กฎหมาย

ลงโทษ น.ศ. ทุจริตให้ติด F ... ต้องทำโดยผู้มีอำนาจ !!!

โดยทั่วไปการลงโทษนิสิตนักศึกษาที่กระทำทุจริตในการสอบวิชาใด คือ การให้เกรด F หรือให้สอบตกในวิชานั้น แต่ในบางกรณีก็อาจเป็นการให้ตกทุกวิชาตามที่ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดี การประกาศให้นิสิตนักศึกษาคนใดสอบผ่านหรือสอบตกในรายวิชาใด มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ในการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของนิสิตนักศึกษา ประกาศผลการสอบนั้นจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งนั้น

หากประกาศผลสอบนั้นไม่ได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ จะมีผลทางกฎหมายอย่างไร ?

อุทาหรณ์จากคดีปกครองในเรื่องนี้มีคำตอบ...

เรื่องมีอยู่ว่า นางสาวจิตต์นักศึกษาปริญญาโท ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้เข้าสอบแก้ผลการเรียน I (incomplete หมายถึง ผลการเรียนยังไม่สมบูรณ์) ในวิชาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ต่อมาอาจารย์ผู้สอนและรับผิดชอบการออกข้อสอบได้ตรวจกระดาษคำตอบของนักศึกษาพบว่า คำตอบของนางสาวจิตต์มีรายละเอียดของคำตอบเหมือนกับคำตอบของนางสาวแจ๊ด เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการแก้ไขปัญหาของกรณีศึกษา เป็นเหตุให้สงสัยว่าบุคคลทั้งสองลอกกระดาษคำตอบกัน จึงมีหนังสือรายงานเรื่องดังกล่าวต่อผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษาคณะบริหารธุรกิจและศิลปศาสตร์

วิทยาลัยตามลำดับ จากนั้น คณะกรรมการบัณฑิตศึกษาจึงมีมติให้ ผลการเรียนของบุคคลทั้งสองเป็น F (สอบตก)

นางสาวจิตจึงมีหนังสืออุทธรณ์ผลการสอบดังกล่าว โดยคุณบดี ได้เสนอให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ต่อมา นางสาวจิตได้ทำหนังสือสอบถามผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งคุณบดีได้มีหนังสือแจ้งว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในระหว่างกระบวนการ สอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง

นางสาวจิตจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง โดยขอให้เพิกถอน ผลการสอบที่ให้ผลการเรียน F !!!

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยทั่วไปแล้วการทุจริต ในการสอบถือเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้จะไม่มีปรากฏว่า มีประกาศหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดอย่างชัดแจ้ง เอาไว้เช่นนั้น แต่เมื่อพิจารณาจากโทษทางวินัยที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๒๔.๘ วรรคสอง ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยการ ศึกษาาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อ ๒.๙ ของประกาศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เรื่อง ข้อปฏิบัติเกี่ยวกับ การเรียน การสอน และการสอบของนักศึกษาชั้นปริญญาโทส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๓ ที่กำหนดโทษในการทุจริตในการสอบ ให้ได้รับผลการเรียน F ในวิชาที่พบการทุจริต กับพักการเรียนไม่น้อยกว่า ๒ ภาคการศึกษา อันเป็นบทลงโทษเช่นเดียวกับการลงโทษนักศึกษา ฐานกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ วรรคสอง ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยวินัยนักศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของอธิการบดีโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการที่ปรึกษาของสภามหาวิทยาลัย

ดังนั้น การที่คณะกรรมการบัณฑิตศึกษาได้มีมติให้ผลการเรียนของนางสาวจิตเป็น F โดยไม่ได้เสนอให้อธิการบดีและคณะกรรมการที่ปรึกษาของสภามหาวิทยาลัยพิจารณา ตามข้อ ๙ วรรคสอง ของข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจอันเป็นผลให้ประกาศผลสอบที่ให้ผลการเรียนของนางสาวจิตเป็น F ไม่ชอบด้วยกฎหมาย !

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นต่อมาว่านางสาวจิตมีพฤติการณ์ทุจริตในการสอบตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดท่านก็หยิบยกขึ้นมาพิจารณาว่า ... การสอบพิพาทมีขึ้นเพื่อแก้ผลการเรียน ! ซึ่งใช้คำถามชุดเดิม จากที่เคยจัดสอบมาแล้ว โดยนักศึกษาที่จะเข้าทำการสอบพิพาทนี้ รวมถึงนางสาวจิตและนางสาวแจ้ด ต่างก็ได้มีการจัดเตรียมคำตอบเพื่อท่องจำหรือเชิญรุ่นพี่มาช่วยสอนพิเศษก่อนสอบ จึงเป็นไปได้ที่คำตอบอาจคล้ายคลึงกัน และเมื่อพิจารณากระดาษคำตอบของบุคคลทั้งสองพบว่า นางสาวจิตและนางสาวแจ้ดต่างเขียนคำตอบคนละ ๕ หน้า หากคนใดคนหนึ่งจะลอกคำตอบจากกระดาษคำตอบของอีกคนหนึ่งได้ บุคคลที่ให้ลอกจะต้องเขียนกระดาษคำตอบครบทุกหน้าแล้ว อีกคนหนึ่งจึงจะลอกได้ แต่ในการจัดที่นั่งสอบบุคคลทั้งสองไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกัน โดยสภาพจึงไม่สามารถลอกคำตอบกันได้

อีกทั้ง ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการที่ปรึกษาของสภามหาวิทยาลัยมีความเห็นไปในทำนองเดียวกันว่านางสาวจิตไม่ได้ทุจริตในการสอบตามที่ถูกกล่าวหา และต้องการเยียวยาความเสียหายดังกล่าว จึงมีมติให้ดำเนินการตรวจข้อสอบของนางสาวจิตใหม่ จึงเห็นว่า นางสาวจิตมิได้มีพฤติการณ์ทุจริตในการสอบที่จะเป็นการผิดวินัยนักศึกษาอย่างร้ายแรง

จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศผลการสอบในส่วนที่ให้นางสาวจิตต์
ได้ผลการเรียน F (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๔/๒๕๖๒)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการใช้อำนาจทางปกครอง
เพื่อกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง
หรือการกระทำอื่น ผู้กระทำจะต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น
ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายโดยตรงหรือเป็นผู้ที่
ได้รับมอบอำนาจให้กระทำการแทน หากไม่แล้ว การใช้อำนาจทาง
ปกครองเหล่านั้น ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องสิ้นผลไปโดยถือ
ว่าไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน อีกทั้ง หากประเด็นปัญหานี้ไปปรากฏในชั้น
ศาลแม้จะไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดโต้แย้งคัดค้าน แต่ศาลก็สามารถหยิบยกขึ้น
วินิจฉัยได้เพราะถือว่าเป็น “ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบ
เรียบร้อยของประชาชน”



เรื่องที่ ๓

สถานะของ “หนังสือแจ้งเตือนให้รื้อถอนอาคาร”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

เจ้าของอาคารซึ่งได้รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีให้ก่อสร้างอาคารแล้ว แต่ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่ามีการสร้างอาคารโดยมิได้เว้นระยะห่างตามที่กฎหมายกำหนด นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารบางส่วน เจ้าของอาคารไม่เห็นด้วยจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนดังกล่าว ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งเตือนให้เจ้าของอาคารดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่ง เจ้าของอาคารจึงฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งเตือนอีก

สาระสำคัญ

หนังสือแจ้งเตือนให้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนว่าเจ้าของอาคารกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเตือนให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้น หนังสือแจ้งเตือนดังกล่าวมิได้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าของอาคารจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือแจ้งเตือนที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

สถานะของ “หนังสือแจ้งเตือนให้รื้อถอนอาคาร”

ในการ “ก่อสร้างอาคาร” รวมถึงการต่อเติม ปรับปรุง ดัดแปลง หรือแก้ไขอาคาร จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอน และได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ นั่นคือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยรวมถึง ผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนเพื่อประโยชน์ด้านการจราจร การสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม หรือในเวลาเกิดอัคคีภัย เป็นต้น

สำหรับในเขตเทศบาล นายกเทศมนตรีถือเป็นผู้มีอำนาจ ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือรับแจ้ง การดำเนินการดังกล่าว รวมถึงกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมาย นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจ สั่งให้ระงับและแก้ไข หากเป็นกรณีที่แก้ไขไม่ได้ ก็มีอำนาจออกคำสั่ง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน

มีประเด็นน่าสนใจว่า... หากเจ้าของอาคารซึ่งได้รับอนุญาต จากนายกเทศมนตรีให้ก่อสร้างอาคารแล้ว แต่ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่น พบว่ามีการสร้างอาคารโดยมิได้เว้นระยะห่างตามที่กฎหมายกำหนด นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารบางส่วน เจ้าของอาคาร

ไม่เห็นด้วย จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนดังกล่าวต่อศาลปกครอง แต่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง นายกเทศมนตรีก็ได้ส่งหนังสือแจ้งให้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวมาอีก !!

เช่นนี้... เจ้าของอาคารจะทำอย่างไร จะสามารถฟ้องเพิกถอนหนังสือแจ้งเตือนดังกล่าวต่อศาลปกครองได้อีกหรือไม่ ?

เรื่องมีอยู่ว่า... เดิมที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพิ่มเติม แต่ต่อมานายกเทศมนตรีพบว่าส่วนที่ก่อสร้างติดกับทางหลวงแผ่นดินไม่ได้เว้นระยะห่างจากแนวรั้วตามที่กฎหมายกำหนด คือ ต้องเว้นระยะห่างไม่น้อยกว่า ๑๐ เมตร จึงออกคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารส่วนที่ติดกับทางหลวงแผ่นดินออก ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร แต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

ระหว่างที่คดีดังกล่าวอยู่ในการพิจารณาของศาลปกครอง ต่อมา นายกเทศมนตรีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ แจ้งให้เจ้าของอาคารคือผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารตามคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบหนังสือดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตามจะดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งให้รื้อถอนอาคาร ฉบับลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ดังกล่าว เป็นคดีพิพาทนี้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งเตือนฉบับลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารตามคำสั่งให้รื้อถอนฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ นั้น เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือน

ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเตือนให้
ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน
๒๕๕๘ ภายในเวลาที่กำหนดไว้เท่านั้น

หนังสือแจ้งเตือนดังกล่าวมิได้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง
ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ และการแจ้งเตือนเป็นการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่
ของนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อน
หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือแจ้งเตือน
ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ ๘๘/๒๕๖๒)

โดยสรุปก็คือ หนังสือแจ้งเตือนในกรณีดังกล่าว เป็นเพียง
การแจ้งให้เจ้าของอาคารดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งให้รื้อถอน
อาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่นฉบับแรก ซึ่งคำสั่งให้รื้อถอนฉบับแรก
มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับให้เจ้าของอาคารต้อง
ปฏิบัติตาม ซึ่งเจ้าของอาคารได้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอน
คำสั่งให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวไปแล้ว ส่วนหนังสือแจ้งเตือนที่พิพาท
ในคดีนี้ เป็นเพียงการดำเนินการแจ้งเตือนตามอำนาจหน้าที่ของ
เจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยไม่มีผลเป็นการบังคับแต่อย่างใด จึงไม่กระทบสิทธิ
ของเจ้าของอาคาร กรณีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้
เพิกถอนหนังสือแจ้งเตือนดังกล่าวได้



เรื่องที่ ๔

หน่วยงานของรัฐเรียกเงินเกินสิทธิคืน ...
ไม่เห็นด้วย ฟ้องศาลปกครอง (ไม่) ได้ ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๕/๒๕๕๙

ประเด็นข้อพิพาท

กรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งให้มณฑลทหารบกที่ ๒๔ เรียกเงิน เบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและเงิน ช.ค.บ. คืนจากผู้ฟ้องคดี และมณฑลทหารบกที่ ๒๔ แจ้งให้นายก อบต. (ผู้บังคับบัญชาคนปัจจุบัน) แจ้งผู้ฟ้องคดีนำเงินที่ได้รับเกินสิทธิคืนคลัง

สาระสำคัญ

หนังสือของกรมบัญชีกลางที่แจ้งให้หน่วยงานผู้เบิกจ่ายเงิน เรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและเงิน ช.ค.บ. คืนจากผู้รับเงินไปเกินสิทธิ เป็นการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครองที่ยัง ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ที่ได้รับเงินโดยตรง ส่วนหนังสือ ของหน่วยงานผู้เบิกจ่ายเงินที่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งให้ผู้ได้รับเงิน นำเงินที่ได้รับเกินสิทธิคืนคลัง ไม่ใช่การใช้อำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใดในการเรียกคืนเงิน หนังสือพิพาทจึงไม่ใช่การใช้อำนาจ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็น การใช้สิทธิเรียกเงินคืนจากผู้ที่ได้รับเงินไปเกินสิทธิ อันมีลักษณะเป็น ลากมิดควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นเพียงหนังสือทวงถามให้ชำระเงินเกินสิทธิคืนคลังเท่านั้น ผู้ถูกเรียกคืนเงินดังกล่าวจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

หน่วยงานของรัฐเรียกเงินเกินสิทธิคืน ... ไม่เห็นด้วย ฟ้องศาลปกครอง (ไม่) ได้ ?

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้ข้าราชการคืนเงินเบี้ยหวัดและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญ (ช.ค.บ.) ซึ่งข้าราชการได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ถือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ข้าราชการที่จะสามารถนำมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งนั้นได้หรือไม่ ?

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังนี้ มูลคดีเกิดจากการที่กรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งให้มณฑลทหารบกที่ ๒๔ เรียกเงินเบี้ยหวัดและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญ (ช.ค.บ.) คืนจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการผู้รับเงินที่ไม่มีสิทธิตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ หมวด ๔ ข้อ ๘ (๓) ที่กำหนดให้งดเบี้ยหวัดในกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วได้เข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการทหารและไปบรรจุเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลแล้ว มณฑลทหารบกที่ ๒๔ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้นายก อบต. แจ้งผู้ฟ้องคดีให้นำเงินที่ได้รับไปเกินสิทธิคืนคลัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการงดจ่ายเงินและมีคำสั่งเรียกเงินเกินสิทธิคืนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้ใช้จ่ายเงิน

ทั้งหมดแล้ว จึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของ
 มณฑลทหารบกที่ ๒๔ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมบัญชีกลาง
 (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒)

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิ
 ฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่วินิจฉัยว่า การที่
 กรมบัญชีกลางมีหนังสือแจ้งให้มณฑลทหารบกที่ ๒๔ เรียกเงินเบี้ยหวัด
 เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพและเงิน ช.ค.บ. คืนจากผู้ฟ้องคดี
 เป็นการดำเนินงานภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ
 หรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ส่วนหนังสือของมณฑลทหารบกที่ ๒๔
 ที่แจ้งให้นายก อบต. แจ้งผู้ฟ้องคดีนำเงินที่ได้รับเกินสิทธิคืนคลัง
 ไม่ใช่การใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดในการเรียกคืนเงิน
 หนังสือพิพาทจึงไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 ออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
 ราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เป็นการใช้สิทธิเรียกเงินที่
 ผู้ฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิอันมีลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นเพียงหนังสือทวงถาม
 ให้ชำระเงินและเป็นการบอกกล่าวทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีติดต่อเจ้าหน้าที่
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำส่งเงินเกินสิทธิคืนคลังโดยด่วนเท่านั้น
 ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกเงินเกินสิทธิคืน
 ก็ชอบที่จะปฏิเสธไม่คืนเงินให้ตามที่ถูกทวงถามโดยไม่จำเป็นต้องนำคดี
 มาฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการกระทำดังกล่าว เป็นเรื่องที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้สิทธิเรียกร้องเงินเกินสิทธิโดยการฟ้องคดีต่อศาล
 ที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินเกินสิทธิต่อไป

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๗๕/๒๕๕๙*)

คดีนี้เป็นตัวอย่างที่ดีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการออกคำสั่งนั้น จะต้องเป็นคำสั่งที่เป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้นั้นโดยตรง



เรื่องที่ ๕

คำสั่งของผู้บังคับบัญชา “เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั่วไป”
ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๐๒/๒๕๖๑

ประเด็นข้อพิพาท

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่งถูกดำเนินคดีอาญา ซ้อหาปลอมแปลงลายมือชื่อและทำลายเอกสารราชการ เข้าห้องส่วนการคลังและห้องส่วนโยธา เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล ตรวจสอบพบการปลอมแปลงลายมือชื่อและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงฎีกา ที่เกี่ยวข้องกับการเงินในส่วนการคลังหลายฉบับ

สาระสำคัญ

คำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่สั่งห้ามเจ้าหน้าที่ เข้าห้องส่วนการคลังและห้องส่วนโยธา มีลักษณะเป็นการสั่งการ เกี่ยวกับการให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการทั่วไป เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ มิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อันถือเป็นมาตรการภายใน ของฝ่ายปกครองในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ที่ถูกห้ามยังคงปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล มีตำแหน่ง เงินเดือน และสิทธิประโยชน์สวัสดิการอื่น ๆ ตามกฎหมายเช่นเดิม จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีใช้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งพิพาทที่จะมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

**คำสั่งของผู้บังคับบัญชา “เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั่วไป”
ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ?**

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๒ หรือกรณีอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องมีค่าบังคับของศาลตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ในการปฏิบัติราชการ การใช้อำนาจระหว่างผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชาอาจเป็นได้ทั้งการใช้อำนาจออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน หรือการใช้อำนาจออกคำสั่งเพื่อให้การปฏิบัติราชการทั่วไปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสำเร็จประโยชน์ของราชการ

การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่ง “เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั่วไป” หากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งไม่พอใจจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ?

เช่น นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าห้องส่วนการคลัง และห้องส่วนโยธา เนื่องจากกองค้การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบพบการปลอมแปลงลายมือชื่อและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงฎีกาที่เกี่ยวข้อง

กับการเงินในส่วนการคลังหลายฉบับ และได้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ข๊อหาปลอมแปลงลายมือชื่อและทำลายเอกสารราชการ

หากเจ้าหน้าที่ที่ถูกห้ามเห็นว่าคำสั่งห้ามเข้าห้องส่วนการคลังและห้องส่วนโยธาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการปฏิบัติงานจะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะเป็นการสั่งการเกี่ยวกับการให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการทั่วไป เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่มิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อันถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการ อันเป็นเรื่องของการบังคับบัญชาเพื่อบริหารงานภายในองค์กรมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เจ้าหน้าที่ที่ถูกห้ามยังคงปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบล มีตำแหน่ง เงินเดือน และสิทธิประโยชน์สวัสดิการอื่น ๆ ตามกฎหมายเช่นเดิม

คำสั่งจึงไม่ได้มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อเป็นคำสั่งในเรื่องการบริหารงานภายในองค์กรของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้ใช้อำนาจบังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม จึงไม่อาจถือว่าเจ้าหน้าที่ที่ถูกห้ามเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากคำสั่งดังกล่าว

จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๐๒/๒๕๖๑)

ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีลักษณะเป็น การสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการทั่วไป เพื่อบริหารงานภายในองค์กรมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการเป็นเรื่องของการบังคับบัญชา ซึ่งเจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับคำสั่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม และไม่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้เพิกถอนมาตรการภายในฝ่ายปกครอง



เรื่องที่ ๖

**“เหตุ” แคนไหน – อย่างไร ? ถ้าวามีสภาพร้ายแรง
อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง “ไม่เป็นกลาง” !!**

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๕/๒๕๕๕ , ที่ อ. ๔/๒๕๕๙ ,
ที่ อ. ๑๒๑/๒๕๕๔ และ ที่ อ. ๑๔๖/๒๕๕๔

ประเด็นข้อพิพาท

การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรง
อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สาระสำคัญ

กรณีผู้เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง
และเป็น อ.ก.พ. กรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวน
ทางวินัย ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะเป็น อ.ก.พ. กรม ด้วย ถ้าวามีสภาพร้ายแรง
อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

กรณีผู้เป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยและเป็นอนุกรรมการ
พิจารณาคำเนิการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ และเป็น
อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ถ้าวามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง
อันเป็นเหตุให้เคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางในการพิจารณา
ทางปกครอง

คู่กรณีมีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องส่วนตัวและหน้าที่
ราชการ จนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน
ถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยอันเป็นการ
พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน เจ้าหน้าที่ที่จึงไม่อาจ
ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวได้

**“เหตุ” แคะไหน – อย่างไร ? ถ้าว่่า มีสภาพร้ายแรง
อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง “ไม่เป็นกลาง” !!**

อุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้ จะทำความเข้าใจและสร้างเสริมความรู้กับบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของ “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เฉพาะกรณีการได้รับการพิจารณาทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือในทางกฎหมายปกครองเรียกว่า **“หลักความเป็นกลาง”** โดยหลักกฎหมายนี้จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหมายถึงเฉพาะผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่องที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น (มิใช่เจ้าหน้าที่ทุกคน) ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ ลำเอียง หรือมีเหตุที่ทำให้เคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวนี้ ถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหากการพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางย่อมเป็นการดำเนินการไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญอันมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพื่อบังคับต่อคู่กรณีนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม สำหรับ “หลักความเป็นกลาง” ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือ เป็นความไม่เป็นกลาง “ในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายใน” (ต่างกับหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ถือว่าเป็นความไม่เป็นกลางโดย “สภาพภายนอก”) อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการมิใช่น้อยว่าเหตุใดเช่น-อย่างไร? ถือว่าเจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ เพราะมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เนื่องจากมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้น จะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้” โดยมีได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” ไว้แต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ แม้กระทั่งคู่กรณี (หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง) จะต้องศึกษาทำความเข้าใจแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีซึ่งจะทำให้การบริหารราชการอันเป็นบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคู่กรณีได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นขั้นตอน

ในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบชั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยตั้งแต่การออกคำสั่งการสอบสวนของคณะกรรมการและการพิจารณาโทษ การพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม เป็นต้น

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยกรณีนี้ที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้เพราะมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีที่หนึ่ง อธิบดีกรมการจัดหางานมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนักวิชาการแรงงานกรณีถูกกล่าวหาว่าเรียกรับเงินจากนายจ้างคนต่างด้าวที่ทำงานผิดเงื่อนไข ต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและคณะกรรมการสอบสวนวินัย มีความเห็นว่าสมควรไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อธิบดีกรมการจัดหางานจึงได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานพิจารณาและต่อมาอธิบดีกรมการจัดหางานได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติ ของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน

หลังจากอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการและนายกรัฐมนตรียังมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติ โดยมีเจ้าหน้าที่ ชื่อ นาย พ. (ชื่อสมมุติ) ทำหน้าที่ คือ

- เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และ
- เป็น อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน

ในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดี นาย พ. ได้เข้าร่วมประชุม ในฐานะเป็น อ.ก.พ. กรรมการจัดทำงานด้วย โดยมีใช้เข้าร่วมประชุม เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถาม หรือข้อสงสัยของ อ.ก.พ. กรมฯ

ปัญหา คือ การที่ นาย พ. เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรมฯ ดังกล่าว ถือเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรง ทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประชุม อ.ก.พ. กรมฯ ถือเป็น การพิจารณาทางปกครองและเมื่อนาย พ. ได้เข้าประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรมฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนมิใช่เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. เพื่อชี้แจง ตอบข้อซักถามข้อสงสัยของ อ.ก.พ. และเมื่อ อ.ก.พ. กรมฯ มีมติ เป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตาม มติ อ.ก.พ. กรม นาย พ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็น ของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงย่อมมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลทำให้มติของ อ.ก.พ. กรมฯ และคำสั่งลงโทษไล่ออกจาก ราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๕/๒๕๕๕)

กรณีที่สอง กรณีข้าราชการครูกระทำอนาจารเด็กนักเรียน ในปกครอง โดยผู้ปกครองนักเรียนได้ แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงาน สอบสวน และนายยกเทศมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงและมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง หลังจากสอบสวนเสร็จสิ้นได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งและคณะกรรมการพนักงานเทศบาล
มีมติยกอุทธรณ์ จึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาแก้ไขคำสั่ง
เป็นโทษลดขั้นเงินเดือน

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติ โดยมีเจ้าหน้าที่ ชื่อ นาง ส.
(ชื่อสมมุติ) ทำหน้าที่ คือ

- เป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัย
- เป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออก
จากราชการ
- เป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ซึ่งต้องห้าม
ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ ในคดีนี้)

ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ
มีมติยืนตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

ปัญหา คือ การทำหน้าที่ของนาง ส. ถือเป็นเหตุอันมีสภาพ
ร้ายแรงทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง มีผลทำให้การดำเนินการทางวินัย
และการพิจารณาอุทธรณ์ขัดต่อหลักความเป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นาง ส. เป็นประธานกรรมการ
สอบสวนทางวินัยและยังเป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย
และการให้ออกจากราชการและเป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์
และร้องทุกข์ ซึ่งต้องห้ามตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ
ในคดีนี้ กรณีเป็นการคาดหมายได้ว่านาง ส. ย่อมแสดงความเห็นสอดคล้อง
กับความเห็นเดิมที่ให้ไว้ในฐานะประธานคณะกรรมการสอบสวนวินัย
การพิจารณาทางปกครองของนาง ส. จึงถือว่ามีเหตุอันมีสภาพร้ายแรง
อันเป็นเหตุให้เคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางในการพิจารณา
ทางปกครองตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔/๒๕๕๙)

กรณีที่สาม กรณีนายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้นาย พ. (ชื่อสมมติ) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้เป็นผู้ตรวจรับงานจ้าง (การก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากตรวจรับงานจ้างไม่ถูกต้องตามสัญญา ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย

นาย พ. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว หลังจากอุทธรณ์และผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยกอุทธรณ์ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติ ว่าก่อนที่จะออกคำสั่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทน องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดประกอบด้วย นาย ส. เป็นประธานกรรมการ นาย ข. เป็นกรรมการและนาย ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่ปรากฏว่า

- นาย ข. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา

- นาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างคณะเดียวกับผู้ฟ้องคดี และเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานดังกล่าว

ปัญหา คือ การทำหน้าที่ของ นาย ข. และนาย ก. ถือเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความเห็นของนาย ข. ซึ่งเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา และความเห็นของนาย ก. ซึ่งเป็นกรรมการตรวจการจ้างคณะเดียวกับ

ผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานดังกล่าว เป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์โดยตรงกับความเห็นของนาย ฟ. ที่ตรวจรับการจ้าง จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๑/๒๕๕๔)

กรณีทีสี่ กรณีนาย อ. (นามสมมติ) ตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัย มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู และทำหน้าที่หัวหน้านายทะเบียน เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขปลอมแปลงผลการเรียนของนักศึกษาคนหนึ่ง เมื่อปี ๒๕๓๙ เพื่อให้ นักศึกษาดังกล่าวจบการศึกษาและรับรองเอกสารภาพถ่ายทะเบียน แสดงผลการเรียนอันเป็นเท็จ และหลังจากสอบสวนเสร็จสิ้น ผู้อำนวยการวิทยาลัยได้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติ คือ มีผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่รายงานต่ออธิบดีกรมอาชีวศึกษาว่า ก่อนที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ทั้งสองคนเคยมีความขัดแย้งกันมาก่อน โดย

- ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความดำเนินคดีผู้อำนวยการวิทยาลัยฐานหมิ่นประมาท เนื่องจากนาย อ. แสดงท่าทีชอบผู้ฟ้องคดีในเชิงชู้สาว (แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธ) และนาย อ. ได้มีหนังสือแสดงข้อความหมิ่นประมาท

- ขณะเดียวกัน นาย อ. ได้แจ้งความดำเนินคดีผู้ฟ้องคดีฐานทำเอกสารเท็จ

• เรื่องนี้ อธิบดีกรมอาชีวศึกษาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนเพิ่มเติมและเห็นชอบในระดับโทษ แต่เห็นว่าการที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยทราบเรื่องผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๓๙ แต่ปล่อยปละละเลยจนมีเรื่องแทรกซ้อนขึ้น จึงได้ดำเนินการทางวินัยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้เห็นได้ว่าเป็นการกลั่นแกล้ง คลางแคลงในพฤติกรรมการกระทำของนาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยถือเป็นความผิดตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เป็นกรณีความผิดเล็กน้อย จึงงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนไว้อย่าให้ปฏิบัติเช่นนี้

ปัญหา คือ การกระทำของนาย อ. ซึ่งเป็นผู้อำนวยการวิทยาลัย ถือว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยอันเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้อำนวยการวิทยาลัยและผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องส่วนตัว และหน้าที่ราชการจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน กรณีดังกล่าวถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในของผู้อำนวยการวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว ผู้อำนวยการวิทยาลัยจึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๔๖/๒๕๕๔)

ข้อพิพาททั้งสี่กรณีข้างต้น ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นถึง “เหตุ” ว่า “แค่ไหน-อย่างไร” ถือว่า มีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ของหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองอันจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของ “คู่กรณี”

(โดยผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนได้อ้างไว้ในแต่ละกรณีข้างต้น)

แต่อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาว่ามีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาจากสภาพภายใน (จิตใจ) ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี ดังนั้น เพื่อมิให้มีการโต้แย้งในเรื่องความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่หรือกรรมการได้พิจารณาตั้งแต่ก่อนการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือ ในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองว่า ตนเองอาจเป็นผู้มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น มีอคติ ลำเอียง (เพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลง) หรือมีเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลาง เช่น เคยให้ความเห็นที่ขัดแย้งกับความเห็นของคู่กรณีหรือความเห็นในลักษณะเป็นผลร้ายต่อคู่กรณีในเรื่องที่เกิดขึ้น หรือมีความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณีในเรื่องที่เกิดขึ้น หรือมีปัญหาขัดแย้งกับคู่กรณีเองที่อาจเกิดเคลือบแคลงสงสัยว่ากลั่นแกล้ง หรือมีเหตุที่วิญญูชนทั่วไปย่อมไม่อาจไว้วางใจให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้อำนาจทางปกครองได้ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในทางที่เป็นคุณหรือโทษทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นธรรม เป็นต้น เจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ก็ควรที่จะหยุดการพิจารณาในเรื่องนั้นและรายงานผู้บังคับบัญชาหรือประธาน

กรรมการทราบ ขณะเดียวกัน “คู่กรณี” ก็มีสิทธิที่จะคัดค้านได้ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นหรือกรณีคัดค้านกรรมการ ต้องยื่นต่อประธานกรรมการที่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือประธานคณะกรรมการพิจารณาเหตุคัดค้านต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้



เรื่องที่ ๗

เจ้าหน้าที่เป็น “หนึ่งในกรรมการ”
พิจารณาทางวินัย “หลายชุด” คำสั่งลงโทษ ... ไม่ชอบ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔/๒๕๕๙

ประเด็นข้อพิพาท

นายกเทศมนตรีมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยกระบวนการในการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีนั้น มีปลัดเทศบาล เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย และเป็นอนุกรรมการพิจารณา ดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ รวมทั้งยังเป็น อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ด้วย

สาระสำคัญ

ในการดำเนินการทางวินัยมีเจ้าหน้าที่เป็นประธานกรรมการ สอบสวนวินัย เป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ และเป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ในการพิจารณาทางปกครองเรื่องเดียวกัน ถือว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางในการ พิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การนำผลการสอบสวนทางวินัย ดังกล่าวมาใช้เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วย กฎหมาย ส่งผลให้คำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วย กฎหมายเช่นกัน

**เจ้าหน้าที่เป็น “หนึ่งในกรรมการ”
พิจารณาทางวินัย “หลายชุด” คำสั่งลงโทษ ... ไม่ชอบ !**

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เริ่มตั้งแต่ การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวน สอบสวน การพิจารณาความผิด และกำหนดโทษ การสั่งลงโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่าง ดำเนินการสอบสวนพิจารณาเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงต้องคุ้มครองคู่กรณีให้ได้รับความเป็นธรรมตามที่กฎหมายเฉพาะ กำหนดไว้หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนด กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการพิจารณาทางปกครอง จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา ๑๒) และ เจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นกลาง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี เช่น เป็นคู่หมั้น คู่สมรสกับคู่กรณี เป็นญาติกับคู่กรณี ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเจ้าหน้าที่ต้องไม่มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลปกครอง มีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญและมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษ

ทางวินัยได้ หากไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัย “เหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” อาจยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเพียงคนเดียวได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็น “กรรมกร” ในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ทั้งในขั้นการสอบสวนทางวินัย ขั้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และ ชั้นอุทธรณ์ จะถือว่ามี “เหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” หรือไม่ ?

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังนี้ จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีดังกล่าว

มูลคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งพนักงานครูเทศบาล ถูกกล่าวหาว่ากระทำอนาจารเด็กนักเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี โดยมีนาง ส. ปลัดเทศบาล เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย คณะกรรมการสอบสวนวินัยมีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ โดยมีนาง ส. ร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย ก็มีมติยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และ การร้องทุกข์) โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ

มีนาง ส. เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย ซึ่งที่ประชุมมีมติยืนยันตามมติ คณะกรรมการสอบสวนวินัย

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแก้ไขคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการเป็นโทษลดขั้นเงินเดือน

ประเด็นที่น่าสนใจมีว่า การที่นาง ส. เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย เป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย และเป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในการพิจารณาทางปกครองเรื่องเดียวกัน ถือเป็นเหตุร้ายแรงที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการในการดำเนินการทางวินัยจะต้องไม่ใช่มุบุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อนาง ส. เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย และเป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี และขณะเดียวกันยังเป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ อันเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๗๐ วรรคสี่ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ แม้นาง ส. จะเป็นเพียงหนึ่งในคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย มิได้มีอำนาจตัดสินเด็ดขาดเพียงผู้เดียว แต่ก็ย่อมคาดเห็นได้ว่าการที่นาง ส. เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย และยังเป็นอนุกรรมการ

พิจารณาดำเนินการทางวินัย นาง ส. ย่อมแสดงความเห็นสอดคล้องกับความเห็นเดิมที่ได้ให้ไว้ในฐานะประธานกรรมการสอบสวนวินัย ดังจะเห็นได้ว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยมีมติให้ปลดออก ๔ เสียง และไล่ออก ๒ เสียง ประกอบกับคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่มีนาง ส. เข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการ ก็มีมติยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ดังนั้น การพิจารณาทางปกครองของนาง ส. จึงถือว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลาง ในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยนาง ส. ย่อมเห็นได้ว่า ตนมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง ซึ่งผลของการพิจารณาจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง มติดังกล่าวจึงบกพร่องในสาระสำคัญอันเป็นเหตุให้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับเหตุยกเว้น ไม่นำหลักความเป็นกลาง ของเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า เรื่องนี้ (๑) มิใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ และ (๒) มิใช่กรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนนาง ส. ดังนั้น เมื่อการพิจารณาทางปกครองของนาง ส. ขัดกับหลักความเป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การนำผลการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว มาใช้เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔/๒๕๕๙)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ
คือ “**หลักความเป็นกลาง**” ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างน้อย ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุ
ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันเป็นเหตุให้เกิด**ความเคลือบแคลงสงสัย**
ในความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ไม่อาจทำการ
พิจารณาทางปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม “**ความเคลือบแคลงสงสัย**”
มิได้หมายความว่า เป็นเพียงการคาดเดา สงสัย หรือหวาดระแวงเท่านั้น
แต่การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องมีผลรุนแรงอันทำให้การพิจารณา
ทางปกครองไม่มีความเป็นกลาง เช่น สถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่
ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณา ทางปกครองนั้นมีอิทธิพลต่อความคิดของ
เจ้าหน้าที่อื่น จนทำให้เจ้าหน้าที่อื่นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการ มีความคิดเห็น
คล้อยตามและมีมติตามความเห็นนั้น

(๒) เจ้าหน้าที่ที่ถือว่า “มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้
การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลาง” หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่มี
อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง โดยผลของ
การพิจารณาจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ไม่ได้
หมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปแต่อย่างใด



เรื่องที่ ๘

“ผู้รับทุน” เป็นกรรมการคัดเลือกทุน : ขัดหลักความเป็นกลาง
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗/๒๕๕๕

ประเด็นข้อพิพาท

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนศึกษาและได้มีมติเสนอชื่อตนเองให้เป็นผู้ได้รับทุนดังกล่าว

สาระสำคัญ

การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา เป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษา จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในเรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ เมื่อประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุน จึงเป็นคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อได้ทำการพิจารณาหรือร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุนและลงมติเห็นชอบให้ตนเองเป็นผู้รับทุนการศึกษาดังกล่าว จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันขัดกับหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งที่ให้ทุนการศึกษาแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวซึ่งสั่งตามมติของคณะกรรมการฯ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

“ผู้รับทุน” เป็นกรรมการคัดเลือกทุน : ขัดหลักความเป็นกลาง

ถือเป็นที่ประเด็นร้อนแรงในโลกโซเชียล กรณีอาจารย์สาว ทันทแพทย์ของมหาวิทยาลัยรัฐแห่งหนึ่งเบี่ยงหรือหนีการชดใช้ทุน การศึกษา โดยเมื่อเรียนจบก็ขอลาออกและทำงานอยู่ต่างประเทศ ไม่กลับมาทำงานชดใช้ทุนและไม่ยอมชำระเงินพร้อมค่าปรับ จนทางมหาวิทยาลัยต้นสังกัดยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ผู้รับทุนและผู้ค้ำประกัน ชดใช้เงินตามสัญญารับทุนการศึกษา ตามคดีหมายเลขแดง ที่ ๑๘๐/๒๕๔๙ เมื่อเจ้าตัวผู้รับทุนไม่ยอมชำระเงิน จึงส่งผลให้ผู้ค้ำประกันต้องชำระหนี้ดังกล่าวแทน อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาด ความรับผิดชอบของผู้รับทุนดังกล่าว ซึ่ง “ความสำนึกรับผิดชอบ” นั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมาย เพราะเป็นเรื่อง “คุณธรรมในจิตใจคน” ที่ส่งผลต่อ “คุณค่า” ในการดำเนินชีวิต ของตัวผู้รับทุนเอง

“การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา” มีสถานะทางกฎหมาย เป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติการให้ทุนจะต้องไม่มีส่วนได้เสีย หรือต้องมีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน และหากการใช้อำนาจดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลาง ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้คำสั่งให้ทุนการศึกษานั้นไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เช่นเดียวกับคดีปกครองที่นำมาพิพากษาในวันนี้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ทุนมีสภาพความไม่เป็นกลาง ส่วนจะมีลักษณะหรือพฤติการณ์อย่างไรนั้น ติดตามได้ในบทความนี้

ผู้ฟ้องคดี คือ องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ยื่นฟ้อง นายนฤตล (นามสมมติ) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ค้าประกัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครอง กรณีนายนฤตลซึ่ง**ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล** ได้ทำสัญญา รับทุนการศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษาเนื่องจากไม่ได้ลงทะเบียนเรียนให้ครบตามหลักสูตร อันเป็นการปฏิบัติผิดสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีหนังสือให้นายนฤตลและผู้ค้าประกันชดใช้เงินทุนที่ได้จ่ายไป และค่าปรับอีกสองเท่าของจำนวนเงินทุนดังกล่าว แต่บุคคลทั้งสองเพิกเฉย จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้บุคคลทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยตามที่กำหนดในสัญญา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้าประกันได้โต้แย้งต่อศาลว่า สัญญารับทุนการศึกษาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นโมฆะ เนื่องจากนายนฤตลเป็นประธานคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนและได้มีมติเสนอชื่อตนเองให้เป็นผู้ได้รับทุนดังกล่าว จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งขัดกับหลักความเป็นกลาง

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ตัดสินปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการคัดเลือกจนเสร็จสิ้น โดยไม่มีข้อกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดห้ามมิให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว **การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายนฤตล มีคำสั่งแต่งตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการ**

และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ กับมีปลัด
องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งเป็น
คณะผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถในการกำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการคัดเลือกและตัดสินปัญหาในการคัดเลือกได้ ประกอบกับ
ผู้บริหารท้องถิ่นก็มีสิทธิได้รับทุนนี้เช่นกัน การที่นายณฤตลเสนอตนเอง
เป็นผู้ขอรับทุนโดยไม่มีผู้มีคุณสมบัติรายอื่นอีกที่จะขอรับทุน จึงชอบด้วย
ข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย
เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณ เพื่อให้ทุนการศึกษา
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับทุน

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก “การให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษา”
เป็นคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
เพื่อให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษา จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓
แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่
ที่เป็นคู่กรณีจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้”

เมื่อนายณฤตลเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษา
โดยได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุนนายณฤตลจึงเป็นคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับ
หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อนายณฤตลได้ทำการ
พิจารณาหรือร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุนและลงมติเห็นชอบให้ตนเอง
เป็นผู้รับทุนการศึกษาดังกล่าว จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันขัดกับ
หลักความเป็นกลาง คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้
ทุนการศึกษาแก่นายณฤตลตามมติของคณะกรรมการชุดดังกล่าว
จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีนี้เป็นกรณีฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบล
ในฐานะผู้ให้ทุนยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้
ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันชดใช้เงินเนื่องจากผิดสัญญารับทุน มิใช่การฟ้อง
ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ทุนการศึกษาอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า

คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้เคยมีการนำประเด็นเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ทุนการศึกษาแก่นายนฤตล ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แม้จะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ฉะนั้น เมื่อนายนฤตลประพฤติผิดสัญญาและไม่ปรากฏว่าได้มีการบอกเลิกสัญญา ประกอบกับยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ นายนฤตลเป็นผู้ได้รับทุน กรณีจึงไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญา รับทุนการศึกษา สัญญาดังกล่าวไม่เป็นโมฆะ เมื่อนายนฤตลผิดสัญญา และเพิกเฉยไม่ยอมชำระเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗/๒๕๕๕)

จึงได้ข้อสรุปที่ว่า การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่แม้จะไม่มีข้อกฎหมายของหน่วยงานกำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางไว้ แต่การดำเนินการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาดังกล่าว ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๑๓ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไว้ โดยตราบที่ยังไม่มีการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้ทุนการศึกษา สัญญารับทุนการศึกษาซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากคำสั่งให้ทุนการศึกษา ก็ยังใช้บังคับได้และไม่เป็นโมฆะ เมื่อมีการปฏิบัติผิดสัญญา จึงย่อมต้องรับผิดชอบใช้เงินตามข้อกำหนดในสัญญานั้นเอง

เรื่องทำนองนี้... คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ผู้ที่น่าเห็นใจที่สุด คือ ผู้ค้ำประกัน ดังสุภาวศิตโบราณที่ว่า “เนื้อไม่ได้กิน หนังไม่ไ้รองนั่ง เอากระดูกมาแขวนคอ” อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวเป็นเพียงตัวอย่าง

ของผู้ที่ขาดความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ยังมี
ผู้รับทุนจำนวนมากที่ปฏิบัติตามสัญญาและทำคุณประโยชน์
ต่อประเทศและองค์กรอย่างมาก



เรื่องที่ ๙

คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย ...

เพราะ (ไม่) ตรวจสอบปีเกิดให้ถูกต้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓๔/๒๕๕๘

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ทั้งที่ข้อมูลวัน เดือน ปีเกิด ที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการไม่สอดคล้องตรงกัน และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้โต้แย้งแล้ว

สาระสำคัญ

ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อมีคำสั่งทางปกครอง นั้น เมื่อมีการโต้แย้งข้อเท็จจริงจากคู่กรณี เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจึงมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวและรายงานผลการตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อพิจารณาก่อนมีคำสั่งทางปกครองต่อไป ทั้งนี้ มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่องโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุยังไม่ครบ ๖๐ ปี โดยมีได้ตรวจสอบและพิจารณาข้อเท็จจริงตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีจากเอกสารพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างเพียงพอ เพื่อให้ได้ข้อยุติก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

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

ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น สิ่งที่สำคัญและมีความสำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งหากเห็นว่าพยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกธรรมให้คู่กรณีได้อย่างแท้จริง

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์นี้ มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ กรณีข้อมูลวัน เดือน ปี เกิด ที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการไม่สอดคล้องตรงกัน

คดีนี้ เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีขณะที่ดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ว่าผู้ฟ้องคดีจะครบวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไปตรวจสอบทะเบียนประวัติและพบว่ามีการแก้ไขปีเกิดของตน จาก พ.ศ. ๒๔๙๕ เป็น พ.ศ. ๒๔๙๒ จึงได้โต้แย้งและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับฟัง และรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (จังหวัด) เพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี

พ้นจากตำแหน่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรายงานดังกล่าว และตรวจสอบทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรมจึงยื่นอุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีความพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดิม หากไม่อาจแต่งตั้งได้ให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ปัญหา คือ การพิจารณาก่อนที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริงโดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานใด ? เพราะเป็นเอกสารหลักฐานที่ทางราชการออกให้ แต่ระบุข้อมูลไม่ถูกต้องตรงกัน โดยข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปี เกิด ของผู้ฟ้องคดีที่ปรากฏตามเอกสารสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนนักเรียน ระบุว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยไม่ระบุวันที่และเดือนเกิด แต่ใบสุทธิการจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ระบุว่า เกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๙๕ ส่วนทะเบียนประวัติกำนันผู้ใหญ่บ้าน (สน. ๑๑) ซึ่งมีร่องรอยการแก้ไข ระบุว่าเกิดวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๙๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารหลักฐานมาขอแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉย และกรณีที่ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าเอกสารหลักฐานใดแสดงวัน เดือน ปี เกิดที่แท้จริง การนับอายุของบุคคลเพื่อทราบว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น จึงต้องพิจารณาจากทะเบียนประวัติกำนันผู้ใหญ่บ้าน (สน. ๑๑) เป็นสำคัญ

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพิจารณาจากเอกสารทะเบียนประวัติการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ แต่เหตุที่ทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ ระบุว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๒ เนื่องจากมีการแก้ปี พ.ศ. เกิด จึงเป็นการโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีมีได้มีอายุครบ ๖๐ ปี บริบูรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ ๖๐ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งต่อไป

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพียงแต่พิจารณาเอกสารทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ โดยไม่ตรวจสอบเอกสารทางทะเบียนอื่น ๆ ประกอบการพิจารณา จึงถือว่ามีได้พิจารณาตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีก่อนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปี เกิด ของผู้ฟ้องคดีตามเอกสารต่าง ๆ จะไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ก็มีเพียงทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ เท่านั้น ที่ระบุว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๒ และเมื่อการบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ ต้องอาศัยฐานข้อมูลจากหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และหลักฐานการศึกษา เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น ข้อมูลตามเอกสารต่าง ๆ จึงต้องถูกต้องตรงกัน

เมื่อพยานหลักฐานตามสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และหลักฐานการศึกษาระบุข้อมูลปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตรงกันว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยไม่ปรากฏหลักฐานอื่นใดว่าผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขปีเกิดในภายหลัง จึงเชื่อได้ว่ากรบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติอาจมีข้อผิดพลาด

หรือมีการแก้ไขข้อมูลภายหลัง ประกอบกับทะเบียนประวัติมีร่องรอย การแก้ไข จึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ไม่อาจรับฟังข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้

เมื่อหลักฐานตามสำเนาทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นเอกสารราชการที่ออกให้เพื่อใช้เป็น พยานหลักฐาน ไม่ปรากฏข้อพิรุธสงสัยในความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ส่วนวันที่ และเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน และ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนไม่ได้ระบุวันที่และเดือนเกิดไว้ และ ใบสุทธิของโรงเรียนระบุว่าเกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๙๕ ก็เป็นเพียง หลักฐานที่รับรองว่าผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ ๔ เท่านั้น มิใช่หลักฐานที่รับรอง วัน เดือน ปี เกิด โดยตรง จึงไม่อาจฟังยุดิวว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในวันดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่อยู่ปีเกิด แต่พันวิสัยที่จะหยั่งรู้ เดือนและวันเกิด การนับอายุบุคคลจึงให้เริ่มนับตั้งแต่นั้นปีปฏิทิน ซึ่งเป็นปีที่บุคคลนั้นเกิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๕ และครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๕

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุยังไม่ครบ ๖๐ ปี ซึ่งยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นค่าเสียหายในการรับเงินเดือน หรือเงินตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นจากทางราชการซึ่งเป็น ความเสียหายโดยตรงจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓๔/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ก่อนที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบพยานหลักฐานและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน ซึ่งตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่องโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

ดังนั้น ในเบื้องต้นถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องค้นหา รวบรวม และตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อย่างรอบคอบและรอบด้าน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแท้จริงและเพียงพอสำหรับการพิจารณาในเรื่องทางปกครอง และเพื่อชี้แจงน้ำหนักหรือพิสูจน์ให้ทราบว่าพยานหลักฐานใดมีน้ำหนัก ควรแก่การรับฟังหรือเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด และหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเช่นว่านั้นอย่างรอบด้านแล้ว ย่อมส่งผลทำให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นไปอย่างถูกต้อง



เรื่องที่ ๑๐

ลงโทษนักศึกษาทะเลาะวิวาท...
ข้ามขั้นตอนการให้โอกาสชี้แจงไม่ได้ !!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

อธิการบดีมีคำสั่งลงโทษนักศึกษาโดยให้ออกจากการเป็นนักศึกษา เนื่องจากเหตุทะเลาะวิวาทกับนักศึกษาคณะอื่น โดยมิได้ให้นักศึกษาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อสู้ข้อกล่าวหา

สาระสำคัญ

คำสั่งลงโทษทางวินัยนักศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องให้สิทธินักศึกษาได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อสู้ข้อกล่าวหาตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ได้กระทำการใด อย่างไร และเป็นความวินัยฐานใด ให้ผู้รับคำสั่งได้ปกป้องสิทธิของตน อันเป็นขั้นตอนสำคัญที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้ต้องกระทำ และถือเป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการให้โอกาสผู้รับคำสั่งหรือคู่กรณีจะต้องดำเนินการแจ้งอย่างเป็นทางการและมีความชัดเจนการเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือพุดคุยในลักษณะเป็นการให้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ถือว่าเป็นการให้โอกาสคู่กรณีตามกฎหมายดังกล่าว

ลงโทษนักศึกษาทะเลาะวิวาท... ข้ามขั้นตอนการให้โอกาสชี้แจงไม่ได้ !!

ปัญหาการทะเลาะวิวาทของนักศึกษาเป็นสิ่งที่ยังคงเกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคต แม้สถาบันการศึกษาต่าง ๆ จะกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการป้องกันและการลงโทษเมื่อมีการทำความผิดเกิดขึ้นก็ตาม ปัญหานี้ก็ยังคงอยู่กับสังคมต่อไป

คดีปกครองที่หยิบยกมาในวันนี้ มุ่งหวังจะให้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่ผู้บริหารสถาบันการศึกษาในการพิจารณาดำเนินการทางวินัยได้อย่างถูกต้อง และเป็นอุทาหรณ์เตือนใจแก่นักศึกษาในการรักษาความประพฤติในระหว่างการศึกษาให้เหมาะสมดั่งงามด้วย

ก่อนอื่น ท่านผู้อ่านต้องเข้าใจก่อนว่า “คำสั่งลงโทษนักศึกษา” นั้น มีลักษณะเป็น คำสั่งทางปกครอง เนื่องจากผลของคำสั่งดังกล่าวกระทบสิทธิของผู้รับคำสั่ง ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษ ทางวินัยนักศึกษา จึงอยู่ภายใต้หลักการให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สำคัญอันมีผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

หลักการนี้เป็นไปตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวมีข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม ในกรณีดังต่อไปนี้ กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไป

จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือเมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง หรือเมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ และห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ปัญหาข้อพิพาทที่จะคุยกันวันนี้มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ ดังกล่าว

โดยคดีที่พิพาทนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีจำนวนแปดคน ซึ่งเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่ง ได้รับคำสั่งจากอธิการบดีลงโทษให้ออกจากการเป็นนักศึกษาตั้งแต่ภาคเรียนที่ ๑ เป็นต้นไป เนื่องจากเหตุทะเลาะวิวาท โดยร่วมกันทำร้ายร่างกายนักศึกษาคนอื่นจนได้รับบาดเจ็บ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเพื่อขอให้ลดหย่อนผ่อนโทษจากการให้ออกเป็นพักการเรียน เนื่องจากยังไม่เคยกระทำความผิดหรือประพฤตินทางเสื่อมเสียมาก่อน อีกทั้งส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาชั้นปีที่ ๔ ซึ่งใกล้จะสำเร็จการศึกษาแล้ว และขอสัญญาว่าจะไม่กระทำความผิดใด ๆ อีก ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้พิจารณาและมีมติยืนตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาลงโทษทางวินัยนักศึกษาที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดพ้นจากสภาพการเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การพิจารณาลงโทษพวกตนไม่มีการสอบสวนถึงสาเหตุ และไม่ให้โอกาสโต้แย้งแสดงเหตุผล รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบหักกลางแก้อีกกล่าวหา นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีบางคนไม่ได้ร่วมทำร้ายร่างกายเพียงแต่วิ่งเข้าไประงับเหตุก็ถูกลงโทษในครั้งนี้ด้วย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ และขอให้ทุเลาหรือชะลอการบังคับตามคำสั่งที่ลงโทษให้ออกจากการ

เป็นนักศึกษาไว้ก่อนจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งศาลได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวให้ตามที่ขอ

ในส่วนของอธิการบดี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ชี้แจงต่อศาลว่า มีการประสานไปยังผู้ฟ้องคดีทุกคนให้มารับทราบข้อเท็จจริง ข้อกล่าวหา และให้โอกาสโต้แย้งแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มาพบและไม่ให้ความร่วมมือ คณะกรรมการสอบสวนวินัยฯ จึงต้องดำเนินการสอบสวนต่อไป เพื่อไม่ให้ราชการเกิดความเสียหาย ซึ่งหากปล่อยให้เน้นเข้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ และกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ โดยหากผู้ฟ้องคดีทั้งแปด จบการศึกษาแล้วและไม่มีสถานภาพเป็นนักศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีก็จะไม่สามารถลงโทษได้ จึงเห็นว่าเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตาม มาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ

คดีดังกล่าว... ศาลจะพิจารณาวางหลักการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานที่ถูกต้องอย่างไร และจะถือว่าเข้าข้อยกเว้นตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างหรือไม่ มีประเด็นที่ศาลพิจารณาตามลำดับ ดังนี้

๑. ประเด็นการให้โอกาสนักศึกษาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ไม่ปรากฏหลักฐานหรือหนังสือที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยฯ ได้แจ้งข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และเป็นความผิดวินัยนักศึกษาตามระเบียบและประกาศของมหาวิทยาลัยในกรณีใด รวมทั้งไม่ได้แจ้งพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และให้โอกาสโต้แย้งและแสดง

พยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา คงมีเพียงข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี ที่ว่าคณะกรรมการสอบสวนวินัยฯ ได้ประสานเป็นหนังสือไปยังผู้ฟ้องคดี ทั้งแปดแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดไม่มาพบ ซึ่งก็ไม่ปรากฏหลักฐาน หรือเอกสารเกี่ยวกับการเรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมาพบตามที่ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ทางคณะที่ผู้ฟ้องคดีศึกษาอยู่ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมาให้ถ้อยคำแล้วนั้น ศาลอธิบายว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการเรียกมาให้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้น เกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้น ไม่อาจถือว่าเป็นการให้โอกาส ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอในเรื่องที่กล่าวหา และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาของตน เพราะคณะกรรมการสอบสวนวินัยฯ ไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุป พยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดทราบ อันเป็นขั้นตอน และวิธีการที่กฎหมายบังคับให้ต้องกระทำ และเป็นเงื่อนไขที่สำคัญ ของความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง

กรณีจึงรับฟังไม่ได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนวินัยฯ ได้ให้โอกาส ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ ดังกล่าวแล้ว

๒. กรณีตามคดีพิพาทเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม ที่ไม่ต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า กรณีดังกล่าว ไม่มีลักษณะตามข้อยกเว้นของกฎหมาย กล่าวคือ มิใช่กรณี ที่โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำ ได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๗ กำลังศึกษาอยู่ชั้นปีที่ ๔ (ยังเหลือระยะเวลาการศึกษาอยู่อีกเกือบหนึ่งปี) และผู้ฟ้องคดีที่ ๘

กำลังศึกษาอยู่ชั้นปีที่ ๓ (ยังเหลือระยะเวลาศึกษาอยู่อีกเกือบสองปี) ซึ่งเป็นระยะเวลาเพียงพอที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยฯ จะให้โอกาสดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีได้ และไม่ใช้กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือมีผลทำให้ระยะเวลาในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไปตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม ตามที่กล่าวอ้าง

ดังนั้น คำสั่งของอธิการบดีที่ลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งแปดให้ออกจากการเป็นนักศึกษา จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษที่พิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๐/๒๕๖๓)

บทสรุปและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี จากคดีดังกล่าว

(๑) คำสั่งลงโทษทางวินัยนักศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของนักศึกษาจึงต้องให้สิทธินักศึกษาได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อสู้ข้อกล่าวหา โดยต้องแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ได้กระทำการใด อย่างไร และเป็นความวินัยฐานใด ให้ผู้รับคำสั่งได้ปกป้องสิทธิของตนอันเป็นขั้นตอนสำคัญที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบังคับให้ต้องกระทำ และถือเป็นเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง

(๒) การให้โอกาสผู้รับคำสั่งหรือคู่กรณีตาม (๑) จะต้องดำเนินการแจ้งอย่างเป็นทางการและมีความชัดเจน โดยจะต้องระบุข้อกล่าวหาและแจ้งพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้คู่กรณีได้รับทราบเพื่อจะได้ใช้สิทธิในการชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน การเรียกคู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือพุดคุยในลักษณะเป็นการให้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ถือว่าเป็นการให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนตามที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้



เรื่องที่ ๑๑

ให้โอกาสโต้แย้งเพียงหนึ่งวัน ...
คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๕/๒๕๕๘

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการ เนื่องจากมีผู้อยู่ต่ำกว่า ๒๐ ปี บริบูรณ์เข้าใช้บริการ โดยให้โอกาสโต้แย้งเพียงวันเดียว

สาระสำคัญ

แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการให้โอกาสแก่คู่กรณีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้อย่างชัดเจน แต่ผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองก็ควรกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอที่คู่กรณี จะได้รวบรวมพยานหลักฐานและโต้แย้งประเด็นในเรื่องพิพาท

การกำหนดให้คู่กรณีได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพียงแค่วันเดียว ถือว่าเป็นระยะเวลาที่เร่งรัดจนเกินไปและไม่มีความเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ย่อมถือว่ายังไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ ดังนั้น คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ให้โอกาสโต้แย้งเพียงหนึ่งวัน ... คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย !

การออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลนั้น นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ กระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแล้ว กระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติตาม “เงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“การรับฟังคู่กรณี” ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญตามหลักทั่วไป ในการพิจารณาทางปกครองที่บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี จะต้องให้สิทธิแก่คู่กรณีได้มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านและแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติ โดยหากไม่มีการ

ดำเนินการหรือไม่ปฏิบัติตามแล้วยอมส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้แต่เพียงว่า การให้โอกาสดังกล่าวจะต้องเป็นไป “อย่างเพียงพอ” แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยกำหนดระยะเวลาให้เพียง ๑ วัน ผลจะเป็นประการใด

คอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวที่นำมาเล่าสู่กันฟังนี้มีคำตอบในเรื่องดังกล่าว

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ เวลา ๐๐.๔๕ นาฬิกา นายอำเภอพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ร่วมกันตรวจสอบสถานบริการของผู้ฟ้องคดีแล้วพบว่า ได้มีการยินยอมให้ผู้ที่มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์เข้าใช้บริการ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ จากนั้นเวลาประมาณ ๑๕ นาฬิกา ในวันเดียวกัน นายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า จะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) สั่งให้เพิกถอนใบอนุญาต โดยระบุว่าหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐาน ให้แจ้งภายในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เวลา ๑๒ นาฬิกา ซึ่งในวันเดียวกันนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการของผู้ฟ้องคดี

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับสถานบริการได้พิจารณาให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาให้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพียงไม่กี่ชั่วโมง ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถที่จะ

ทราบข้อเท็จจริงได้อย่างเพียงพอ กรณีจึงยังไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ มีการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีการคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ประเด็นที่น่าสนใจ **ประเด็นแรก** คือ การออกคำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตตั้งสถานบริการดังกล่าวดำเนินการถูกต้องตามกระบวนการ โดยถือว่าได้มีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้วหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เป็นคำสั่งทางปกครอง และหลักเกณฑ์และการดำเนินการออกคำสั่ง ทางปกครองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้กำหนด ระยะเวลาในการให้โอกาสแก่คู่กรณีโต้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้ อย่างชัดเจนก็ตาม แต่ผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองก็ควรกำหนด ระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอที่คู่กรณีจะได้รับรวบรวมพยานหลักฐาน และโต้แย้งประเด็นในเรื่องพิพาท

ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานเพียงแค่วันเดียว ถือว่าเป็นระยะเวลาที่เร่งรัด จนเกินไป และไม่มีความเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริง อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ซึ่งถือได้ว่ายังมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดี ได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กำหนดไว้ ดังนั้น กระบวนการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? และหากต้องรับผิดชอบจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายทำให้ผู้ผูกฟ้องคดีขาดรายได้จากการดำเนินการสถานประกอบการ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดต่อผู้ผูกฟ้องคดี

ในส่วนของการชดใช้ค่าเสียหายนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่สถานบริการของผู้ผูกฟ้องคดีกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายมีอยู่จริง และพฤติการณ์ดังกล่าวเคยมีมาแล้วถึง ๖ ครั้ง ได้รับคำแนะนำตักเตือน ๑ ครั้ง ซึ่งผู้ดูแลสถานบริการยอมรับทราบข้อกล่าวหาโดยตลอด และในชั้นคดีอาญาอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งชี้ขาดให้สั่งฟ้องผู้ผูกฟ้องคดีด้วยแล้ว และแม้จะมีการให้โอกาสผู้ผูกฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอก็ตาม ก็มีอาจหักล้างพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ผูกฟ้องคดีที่นำไปสู่การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ผูกฟ้องคดีต่อไป

ดังนั้น ความเสียหายที่พัวพันเกิดขึ้นกับผู้ผูกฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นเฉพาะในส่วนที่ผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการบกพร่องในกระบวนการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหากมีการให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานในระยะเวลาอันสมควร ในระหว่างนั้นสถานบริการของผู้ผูกฟ้องคดีก็ยังสามารถเปิดให้บริการได้

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการของผู้ผูกฟ้องคดี กับให้ผู้ผูกฟ้องคดีที่ ๓

ชุดใช้คำลึ้นใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๕/๒๕๕๘)

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ถือว่าเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้สองประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของคู่กรณีนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องให้ออกาสคู่กรณีหรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการรับฟังคู่กรณีไว้ ซึ่งการให้ออกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้อง “กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอ” ที่จะทำให้ออกาสสามารถรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อโต้แย้งคัดค้านประเด็นข้อพิพาทได้อย่างครบถ้วน ซึ่งนอกจากจะเป็นการปกป้องคู่กรณีจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐยังได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านอีกด้วย การออกคำสั่งทางปกครองโดยให้ออกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แต่กำหนดระยะเวลาที่เร่งรัดจนเกินไปและไม่เหมาะสม ถือได้ว่ายังมีได้ให้ออกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งทำให้

กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองนั้นดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ และส่งผลทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น หากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบทำให้คู่กรณีได้รับความเสียหายอย่างใด ๆ แล้วกรณีย่อมเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘



เรื่องที่ ๑๒

การรับฟังคำกรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง “ต้องให้ออกาสอย่างเพียงพอ”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้บังคับบัญชาลงโทษปลดเจ้าหน้าที่ออกจากการเป็นพนักงาน เนื่องจากประมาทเลินเล่อในการทำงานเป็นเหตุให้หน่วยงานเสียหายอย่างร้ายแรง โดยมีได้สรุပ္พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยทราบ

สาระสำคัญ

การที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยสรุပ္พยานหลักฐานในลักษณะของการแจกแจงรายการพยานบุคคลและแจกแจงรายการเอกสาร โดยมีได้มีการสรุပ္พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ได้จากถ้อยคำของพยานบุคคลและพยานเอกสารในลักษณะของการระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำของพยานบุคคล ตลอดจนความเกี่ยวข้องของพยานเอกสารที่อ้างอิงว่ามีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอตามแบบ สว.๓ ถือได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนวินัยมิได้เปิดโอกาสให้ผู้กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอที่จะทำให้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งลงโทษปลดพนักงานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง “ต้องให้โอกาสอย่างเพียงพอ”

กรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำ ได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง โดยต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

จะเห็นได้ว่าในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงหลักการแจ้งหรือการให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและโดยเหมาะสมก่อนเสมอ เพราะหากเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการดังกล่าวจะถือเป็นความบกพร่องของการพิจารณา ซึ่งคู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการเดิมและเริ่มกระบวนการใหม่ได้ หรืออาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันเกิดจากกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ได้มีการรับฟังหรือมีการให้โอกาสคู่กรณีดังกล่าวข้างต้นก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

แต่ถ้าปรากฏว่าในกระบวนการสอบสวนเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแต่เพียงบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา บันทึกการสอบสวนพยานบุคคลและภาพถ่ายพยานเอกสารแต่ละรายการโดยมิได้แจ้งให้ทราบรายละเอียดหรือมิได้สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่อ้างว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย จนเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถเข้าใจข้อกล่าวหาอย่างชัดเจนและไม่สามารถต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ การกระทำดังกล่าวจะส่งผลถึงขนาดทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่นำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ ถือเป็นตัวอย่างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและการบังคับใช้กฎหมายของศาลเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามหลักการรับฟังความสองฝ่ายซึ่งเป็นหลักการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำต้องตระหนักถึงก่อนมีคำสั่งทางปกครอง

โดยเหตุของคดีเกิดจากที่เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการพิพิธภัณฑ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบันพระปกเกล้า) และได้รับแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า) ให้ปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการและเลขานุการของคณะอนุกรรมการรวบรวมจัดหาสิ่งของ เอกสารเครื่องใช้ อันเกี่ยวเนื่องกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและรัชสมัยของพระองค์สำหรับจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ ต่อมา ปรากฏว่าแหวนพระราชนาม บปร. ที่ผู้ฟ้องคดีเก็บรักษาไว้นั้นมีกัมพูหายไปหนึ่งข้อและสายสร้อยถูกเปลี่ยนเป็นทองชุบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ฟ้องคดี

ประมาทเลินเล่อในการทำงานเป็นเหตุให้การทำงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียหายอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากกรเป็นพนักงาน

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ในชั้นอุทธรณ์มีมติให้ส่งเรื่องคืน เพื่อให้ไปดำเนินการในชั้นคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยให้สรุปพยานหลักฐานพร้อมให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือนำเสนอบันทึกการแจ้งและรับทราบ ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่กล่าวถึง ในส่วนของการสรุปพยานหลักฐานในลักษณะของการแจกแจงรายการพยานบุคคลว่าประกอบด้วยบันทึกการสอบสวนพยานบุคคลรายใดบ้าง ส่วนพยานเอกสารได้แจกแจงรายการว่าประกอบด้วยภาพถ่ายแหงนพระราชนิพนธ์ ปปร. จดหมายของสถาบันและจดหมายตอบจากสำนักราชเลขาธิการพระบรมมหาราชวัง หนังสือเสนอราคาจากร้านค้า รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ที่เกี่ยวข้อง และหลังจากนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์โดยได้วินิจฉัยยืนยันความเห็นเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากพนักงาน

คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากพนักงานได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการในการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นผลให้คำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระเบียบสถาบันพระปกเกล้าว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนวินัย พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยข้อ ๕ ข้อ ๗ ข้อ ๑๑ กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ให้เป็นผู้ดำเนินการและรายงานเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และตามข้อ ๖ ของระเบียบเดียวกันกำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยพิจารณา

และวางแนวทางการสอบสวน ตลอดจนกำหนดประเด็นข้อกล่าวหา และขอบเขตในการสอบสวนก่อนที่จะเรียกผู้ถูกกล่าวหามารับทราบเรื่องที่ถูกกล่าวหาและแจ้งข้อกล่าวหา โดยมีได้กำหนดถึงการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบไว้ด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนตามระเบียบดังกล่าว มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมาตรา ๓ กำหนดให้ใช้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนวินัยจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ประสงค์จะให้โอกาสแก่ผู้อาจถูกกระทบทสิทธิจากคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งดังกล่าว เพื่อประกันความเป็นธรรมและให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณี ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง แต่ต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรณีนั้น

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสรุปพยานหลักฐานในลักษณะของการแจกแจงรายการพยานบุคคลและแจกแจงรายการเอกสารโดยมิได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่ได้จากถ้อยคำของพยานบุคคล

และพยานเอกสารในลักษณะของการระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำ ของพยานบุคคล ตลอดจนความเกี่ยวข้องของพยานเอกสารที่อ้างอิง ว่ามีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอตามแบบ สว.๓ อันเป็นมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการ ทางวินัย เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าใจข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน และสามารถชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้ข้อกล่าวหา ได้อย่างเต็มที่ กรณีจึงถือได้ว่าคณะกรรมการสอบสวนวินัยมิได้สรุป พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พฤติการณ์เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ ที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เพื่อยกเป็นข้อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา

ดังนั้น การส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและ สรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เข้าลักษณะของการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณี ที่จำเป็นต้องกระทำให้สมบูรณ์ในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการ พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากพนักงานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่ง ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า หากกฎหมายใด

กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางแล้ว ก็ต้องบังคับใช้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ โดยสิทธิในการรับฟังคำอธิบายหรือหลักการรับฟังความสองฝ่ายถือเป็นสิทธิของคู่กรณีที่มีความสำคัญประการหนึ่งซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการต้องแจ้งให้คู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งการให้โอกาสอย่างเพียงพอ หมายถึง การที่ต้องสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำของบุคคล ความเกี่ยวข้องของพยานเอกสารที่อ้างอิง ซึ่งถือเป็นมาตรฐานทั่วไปในการดำเนินการทางวินัย เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนและสามารถยกข้อต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ดำเนินการตามมาตรฐานทั่วไปดังกล่าวแล้วย่อมส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ดังเช่นคดีที่ยกมาเป็นอุทาหรณ์ข้างต้น



เรื่องที่ ๑๓

ไม่แจ้งถ้อยคำพยานในชั้นสอบสวน...
เท่ากับไม่ให้โอกาสคู่กรณี !!!

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๒/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย ที่สังกัดเทศบาลตำบล โดยที่ไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ทราบ

สาระสำคัญ

การที่ผู้บังคับบัญชาลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและผู้บังคับบัญชาใช้ประกอบการวินิจฉัยความผิดอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อไม่ได้ให้โอกาสและไม่ใช้กรณีที่เป็นข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบตามมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม คำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ไม่แจ้งถ้อยคำพยานในชั้นสอบสวน... เท่ากับไม่ให้โอกาสคู่กรณี !!!

ส่วนที่ ๑ สิทธิของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง

เมื่อวันก่อนลุงเป็นธรรมได้มีโอกาสพูดคุยกับเจ้าหน้าที่จากหลายเทศบาล ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้กันในเรื่องของกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ การกระทำอื่น ตลอดจนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครอง ซึ่งก็คือ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” นั่นเองครับ

สำหรับ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็มีอยู่ด้วยกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นหลักการกระทำทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ หลักความเป็นกลาง สิทธิของคู่กรณี รูปแบบเนื้อหาและผลของคำสั่งทางปกครอง รวมถึงหลักในการแก้ไขข้อบกพร่องหรือการทบทวนคำสั่งทางปกครอง

ส่วนประเด็นที่ได้รับความสนใจใต้อีกมากก็ไม่น่าเป็นเรื่อง “สิทธิของคู่กรณี” โดยสิทธิเหล่านี้ เป็นสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้แก่ผู้ที่เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยสิทธิของคู่กรณีตามที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดไว้ก็มีอยู่มากมายหลายกรณี อาทิ สิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ที่อาจไม่มีความเป็นกลาง สิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ

และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน รวมถึงสิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผล และสิทธิในการได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์ เป็นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้โอกาสเหล่านี้แก่คู่กรณี ในบางกรณีก็อาจทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้ นะครับ (ท่านผู้อ่านสามารถดูรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีเพิ่มเติมได้จากแผนภาพ)



สำหรับสิทธิของคู่กรณีที่ลงเป็นธรรมจะมาแล้วให้แก่ท่านผู้อ่านทุกท่านก็จะเป็นเรื่องของสิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานนั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่อาจได้รับผลกระทบจากผลของคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสต่อสู้ปกป้องตนเอง อันเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครอง

ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ในกระบวนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หรือที่เรียกว่า “การพิจารณาทางปกครอง” หากเจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบ

ข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนเป็นเหตุให้ถูกเพิกถอน หรือไม่ ???

ส่วนที่ ๒ ไม่แจ้งถ้อยคำพยานในชั้นสอบสวน...เท่ากับไม่ให้โอกาสคู่กรณี !!!

อย่างที่ลุงเป็นธรรมได้กล่าวไว้ตอนต้นว่า สิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เป็นสิทธิที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดรับรองไว้ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสเช่นว่านั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (ท่านสามารถศึกษาข้อยกเว้นของกฎหมายดังกล่าวได้ในส่วนที่ ๓)

จากหลักกฎหมายข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองใด และคำสั่งทางปกครองนั้นอาจมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รับคำสั่ง ซึ่งคำว่า “กระทบสิทธิ” หมายถึง กระทบต่อสิทธิที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ หรือกระทบต่อสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองหรือรับรองไว้ โดยเจ้าหน้าที่นั่นเองครับ !!!

เมื่อเป็นเช่นนี้ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจึงต้องให้โอกาสคู่กรณีผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน เพื่อปกป้องสิทธิของตนเองจากการใช้อำนาจของรัฐ !!!

ในกรณีนี้ ลุงเป็นธรรมก็มีอุทาหรณ์จากคดีปกครองมาฝากครับ เรื่องมีอยู่ว่า นางสาวผกาเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย สังกัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง

ถูกร้องเรียนว่าประพัตติตัวไม่เหมาะสมกับเด็กนักเรียนและผู้ปกครอง นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ในกรณีดังกล่าว

ในการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบสวนได้มีการ สอบปากคำพยานบุคคลจำนวน ๖ ปาก และให้นางสาวผกาในฐานะ ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง โดยที่ไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยาน หลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้นางสาวผกาได้ทราบตามความจำเป็น แก่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำของพยานบุคคลดังกล่าวด้วย ทำให้นางสาวผกาไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ต่อมา นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งลงโทษว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งนางสาวผกาเห็นว่า ในการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ไม่ได้ให้โอกาสตนได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ดังกล่าวต่อนายกเทศมนตรี แต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณาแต่ประการใด

นางสาวผกาจึงนำคดีมายื่นฟ้องนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

คดีนี้จึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า นายกเทศมนตรี ได้ให้โอกาสนางสาวผกาได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน หรือไม่ ???

ศาลปกครองสูงสุดท่านพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ของคดีนี้อย่างครบถ้วนแล้ว เห็นว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทั่วไป แม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ แบบแผนของทางราชการ ซึ่งรวมถึงการว่ากล่าวตักเตือนผู้ใต้บังคับบัญชา

ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ด้วยก็ตาม

แต่การว่ากล่าวตักเตือนนางสาวผกาเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยตามข้อ ๒๓ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๖๙ วรรคสาม ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ จึงไม่ใช่การใช้อำนาจทั่วไปของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองดังกล่าว

กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของนายกเทศมนตรีในการดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของนางสาวผกา อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น นายกเทศมนตรีต้องให้โอกาสนางสาวผกาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเกี่ยวกับการให้ถ้อยคำของพยานบุคคลทั้ง ๖ ราย ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและนายกเทศมนตรีใช้ประกอบการวินิจฉัยความผิดของนางสาวผกา

เมื่อนายกเทศมนตรีไม่ได้ให้โอกาสดังกล่าวแก่นางสาวผกา และไม่ใช่กรณีที่เป็นข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบข้อ ๒๓ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุบลราชธานี

เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕

การที่นายกเทศมนตรีมีหนังสือว่ากล่าวตักเตือนนางสาวผกา จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา ให้เพิกถอนหนังสือว่ากล่าวตักเตือนดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นเรื่องสำคัญที่ประชาชนต้องรู้เพื่อปกป้องรักษาสิทธิของตน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องศึกษาเรื่องดังกล่าวให้ถ่องแท้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจนั้นให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน นอกจากนี้ หลายท่านคงจะเคยได้ยินคำว่า “เหรียญมีสองด้าน” ฉะนั้น ในวันใดวันหนึ่งข้างหน้าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกลายเป็นคู่กรณีเสียเอง ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีดังกล่าวก็อาจช่วยปกป้องสิทธิของท่านได้ครับ... (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๒/๒๕๖๒ และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admindcourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อย อุทธรณ์จากคดีปกครอง)

ส่วนที่ ๓ รู้ทันสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน แต่มีให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป (๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง (๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ (๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง และ (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น รวมทั้ง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสดังกล่าว ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

สำหรับการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนโดยไม่ชักช้า และต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย โดยผู้กล่าวหาไม่มีสิทธินำพยานความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้ และถ้าการดำเนินการนี้เป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่นายกเทศมนตรีเห็นสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๒๓ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕



เรื่องที่ ๑๔

สั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายก อบต.

ต้องให้โอกาสโต้แย้งก่อนหรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

นายก อบต. มีคำสั่งให้รองนายก อบต. พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากไม่เชื่อฟังคำสั่งและไม่ปฏิบัติตามนโยบายการบริหารของตน ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งในการทำงาน

สาระสำคัญ

กฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้อำนาจนายก อบต. มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลมาเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ โดยบุคคลดังกล่าวจะอยู่ในตำแหน่งรองนายก อบต. ตราบเท่าที่นายก อบต. ยังไว้วางใจ ทั้งยังอาจมีคำสั่งให้ถอดถอนได้เมื่อหมดความไว้วางใจแล้ว โดยมีใช่เป็นการลงโทษรองนายก อบต.

นอกจากนี้ แม้ว่าคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) มิให้นำหลักการรับฟังคู่กรณีมาใช้บังคับกับการให้พ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ การที่นายก อบต. มีคำสั่งให้รองนายก อบต. พ้นจากตำแหน่ง จึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงจริงอย่างเพียงพอและไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

**สั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายก อบต.
ต้องให้โอกาสโต้แย้งก่อนหรือไม่ ?**

การปฏิบัติงานราชการ... ไม่ว่าจะในตำแหน่งหน้าที่ใด ก็จำเป็นต้องมีผู้ช่วยหรือมือดีมาเป็นคณะทำงานหรือผู้ร่วมงานที่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ งานสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย

การปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕๘/๓ ได้กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) สามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (รองนายก อบต.) ได้ไม่เกิน ๒ คน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการ บริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายก อบต. มอบหมาย และในทางกลับกันหากนายก อบต. เห็นว่าผู้ที่ตนแต่งตั้ง นั้น ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพไม่เป็นที่น่าพอใจหรือไม่เป็นไป ตามกฎหมายหรือนโยบายที่ให้ไว้ มาตรา ๕๙ (๓) ก็ให้อำนาจในการ ถอดถอนรองนายก อบต. ให้พ้นจากตำแหน่งได้

ประเด็นน่าสนใจ...ที่กลายมาเป็นคดีสู่ศาลปกครองจำนวนไม่น้อย คือ คำสั่งให้รองนายก อบต. ดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งนั้น ถือเป็น คำสั่งทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักการรับฟังคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

เหตุของคดีเกิดจากการที่นายก อบต. มีคำสั่งให้นายบุญเรืองพ้นจากตำแหน่งรองนายก อบต. เนื่องจากนายบุญเรืองไม่เชื่อฟังคำสั่งและไม่ปฏิบัติตามนโยบายการบริหารจัดการของตน ทำให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงาน นายบุญเรืองจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่นายก อบต. ยืนยันตามคำสั่งเดิม

นายบุญเรือง (ผู้ฟ้องคดี) เห็นว่า คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะตนปฏิบัติหน้าที่สำเร็จลุล่วงด้วยดีตลอดมา ส่วนนโยบายของนายก อบต. ที่ตนไม่ปฏิบัติตามนั้นเพราะไม่เป็นไปตามกฎหมาย และแผนพัฒนา ๓ ปี ของ อบต. อีกทั้งนายก อบต. ไม่เคยให้ออกาสตนได้ชี้แจงหรือตักเตือนตนก่อนจะออกคำสั่งแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของนายก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดี)

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งกำหนดว่า หากคำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ส่วนวรรคสอง (๖) ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ไม่ให้นำหลักการดังกล่าวมาใช้บังคับ คือ กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๓ (๑) กำหนดให้การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง ... เป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องให้โอกาสดังกล่าว

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองนายก อบต. ซึ่งทำให้ผู้รับคำสั่งขาดสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการดำรงตำแหน่งนั้นถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ

หรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอดถอนรองนายก อบต. ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อันเป็นกฎหมายกลาง มาบังคับใช้กับกรณีพิพาทนี้ เมื่อมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) มิให้นำหลักการรับฟังคู่กรณีมาใช้บังคับกับการให้พ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ การที่นายก อบต. มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การระบุนสาเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่งว่าไม่เชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทำให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงาน ถือว่าได้ให้เหตุผลในคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว

ประกอบกับกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ให้อำนาจนายก อบต. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกสภา อบต. มาเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการได้ และให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งรองนายก อบต. ได้นานตราบเท่าที่ตนยังไว้ว่างใจในตัวบุคคลนั้น ทั้งยังอาจมีคำสั่งให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้ว่างใจแล้ว ดังนั้น โดยสภาพแล้วการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งถอดถอนรองนายก อบต. ให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหมดความไว้ว่างใจจึงมิใช่เป็นการลงโทษรองนายก อบต. ผู้ยื่น

การที่นายก อบต. มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่าไม่เชื่อฟังคำสั่งและทำให้เกิดความขัดแย้งในการบริหารงาน จึงหมายความว่า นายก อบต. ได้หมดความไว้วางใจในตัวรองนายก อบต. ผู้นั้นแล้ว อันเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของนายก อบต. และ ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษา ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๒/๒๕๖๓)

คดีนี้... จึงเป็นบรรทัดฐานกรณีการแต่งตั้งและถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งรองนายก อบต. หรือรองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษา ผู้บริหารท้องถิ่น และเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ว่าอำนาจดังกล่าว เป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของนายก อบต. หรือผู้บริหารท้องถิ่น อันเกิดจากความไว้วางใจและหมดความไว้วางใจในการให้ปฏิบัติ หน้าที่ ซึ่งมีใช้การลงโทษ และแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ก็เข้า ข้อยกเว้นที่ไม่จำต้อง ให้โอกาสโต้แย้งก่อนออกคำสั่งแต่อย่างใด !



เรื่องที่ ๑๕

จะทำหอพักทั้งที่...ต้องดูกฎหมายให้ดี
และขออนุญาตให้ถูกต้อง !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐/๒๕๖๔

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการประกอบกิจการหอพักให้แก่ผู้ยื่นคำขอ

สาระสำคัญ

ก่อนที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (หอพัก) เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ยื่นคำขอทราบเพื่อให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการประกอบกิจการหอพักจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ยื่นคำขอยังมิได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการคำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตจึงเป็นเพียงการยืนยันว่าผู้ขอไม่มีสิทธิที่จะประกอบกิจการได้เท่านั้น โดยหาได้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ยื่นคำขอที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องให้โอกาสโต้แย้งดังกล่าวแต่อย่างใด

**จะทำหอพักทั้งที่...ต้องดูกฎหมายให้ดี
และขออนุญาตให้ถูกต้อง !**

กรุงเทพมหานคร...เมืองหลวงที่เป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศ ซึ่งคลาคล่ำไปด้วยผู้คน จากต่างจังหวัดที่หลังไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพ มาเรียนหนังสือ หรือมาทำธุรกรรมต่าง ๆ โดยผู้คนเหล่านี้ล้วนแต่มีความต้องการที่พักอาศัยชั่วคราวเป็นรายเดือนหรือรายปี จึงทำให้กิจการหอพักในกรุงเทพมหานครเฟื่องฟูมาโดยตลอด

แต่ทว่า...การสร้างหรือทำกิจการหอพักนั้นถือเป็น “อาคารอยู่อาศัยรวม” ซึ่งมีกฎหมายควบคุมทั้งการก่อสร้างและการดำเนินกิจการที่จะต้องมีการขออนุญาตให้ถูกต้อง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘

คดีที่นำมาฝากวันนี้...จึงนับว่าเป็นอุทาหรณ์แก่ผู้ที่จะประกอบกิจการหอพักหรือกิจการใด ๆ ที่ต้องมีการขออนุญาตจากทางราชการ โดยจะต้องศึกษากฎหมาย สอบถามผู้รู้ และต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ให้เรียบร้อยเสียก่อนที่จะเปิดดำเนินการ มิเช่นนั้น...อาจต้องเสียเงินเสียทองไปจำนวนมากแต่กลับเปิดกิจการไม่ได้...เช่นในคดีนี้ครับ !!

เรื่องมีว่า... เมื่อปี ๒๕๔๖ นางทิพย์ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารชนิดตึก ๔ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารพักอาศัย ตั้งอยู่ในละแวกมหาวิทยาลัยชื่อดัง ต่อมานางทิพย์เห็นช่องทางในการหารายได้ จึงทำการดัดแปลงอาคารดังกล่าวให้เป็นหอพัก จำนวน

๒๗ ห้อง เพื่อประกอบกิจการหอพักสำหรับรองรับลูกค้าที่เป็นนักศึกษา

ปรากฏว่าเมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาลของสำนักงานเขตได้ลงตรวจสอบพื้นที่พบว่าหอพักของนางทิพย์ ซึ่งเป็นสถานประกอบการที่เข้าข่ายควบคุม แต่ไม่ปรากฏว่าได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ดำเนินการได้ จึงแจ้งให้นางทิพย์ทราบและให้ดำเนินการยื่นขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

นางทิพย์จึงได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภท การประกอบกิจการหอพักพร้อมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้อำนวยการเขตพิจารณาแล้วเห็นว่าในช่วงเวลาที่มีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในปี ๒๕๔๖ และต่อมาได้ขอเปิดกิจการหอพักนั้น กฎหมายผังเมืองที่บังคับใช้ขณะนั้นห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ตั้งของอาคารพิพาทเพื่อก่อสร้างหอพักซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารอยู่อาศัยรวม ทั้งยังปรากฏอีกว่า นางทิพย์มีเพียงใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพักอาศัยแต่กลับมีการดัดแปลงอาคารให้เป็นหอพักโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดัดแปลงอาคารอีกด้วย

ผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พิจารณาแล้วเห็นว่า การประกอบกิจการของนางทิพย์ขัดต่อกฎหมายผังเมืองและกฎหมายควบคุมอาคาร จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทการประกอบกิจการหอพักให้แก่นางทิพย์ ต่อมา นางทิพย์

ได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า หอพักถือเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมตามข้อ ๕ (๑๑๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนประเภทการใช้ประโยชน์ในอาคารดังกล่าวมาเป็นอาคารอยู่อาศัยรวม จึงเป็นการตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเปลี่ยนแปลงการใช้จากอาคารที่พักอาศัยเป็นอาคารหอพัก โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยอาคารหอพักเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามข้อ ๒ (๗) ของกฎกระทรวงกำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. ๒๕๕๒

ซึ่งในขณะที่มีการยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการหอพักที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทสถานประกอบกิจการหอพัก ซึ่งเป็นมูลเหตุพิพาทในคดีนี้ นั้น สถานที่ตั้งอาคารหอพักของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินประเภทที่สงวนสำหรับเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม และห้ามใช้ประโยชน์เพื่อการอยู่อาศัยประเภทบ้านแฝด บ้านแถว ห้องแถว ตึกแถว หรืออาคารอยู่อาศัยรวม เว้นแต่การอยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว ทั้งนี้ ตามข้อ ๗ วรรคสอง (๗) ประกอบข้อ ๒๖ วรรคสอง (๑๑) ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖

ในประเด็นผังเมืองซึ่งนางทพียได้โต้แย้งว่า... ที่ดินบริเวณหอพักดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงสภาพไปแล้ว ไม่มีการทำเกษตรกรรมและไม่สามารถใช้ป้องกันน้ำท่วมได้จริงเพราะมีสิ่งปลูกสร้างเป็นจำนวนมาก

ศาลได้วินิจฉัยว่า แม้ที่ดินบริเวณอาคารหอพักจะเปลี่ยนแปลงสภาพไปจริง แต่เมื่อแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จำแนกประเภทตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่กำหนดให้บริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงย่อมต้องผูกพันที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีได้ตัดแปลงอาคารเป็นหอพัก จึงเป็นการใช้อาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการพิพาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐/๒๕๖๔)

คดีดังกล่าว สรุปได้ว่า “กิจการหอพัก” เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๘ และตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ (ใช้บังคับขณะเกิดกรณีพิพาท) โดยปัจจุบันได้ใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า กิจการหอพักเป็นเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยจะต้องขอรับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนที่จะดำเนินกิจการ นอกจากนี้ “หอพัก” ถือเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการใช้

ประโยชน์จากอาคารพักอาศัยมาเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนเช่นเดียวกัน

จึงเป็นอนุทหาทรณ์ตามชื่อเรื่องที่ว่า.... จะทำหอพักทั้งที่... ต้องดูกฎหมายให้ดีและขออนุญาต ให้ถูกต้อง !

นอกจากนี้ คดีดังกล่าวยังมีประเด็นน่าสนใจซึ่งท้ายที่สุดศาลได้วินิจฉัยให้ความชัดเจนไว้ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก ... ก่อนที่ผู้อำนวยการเขตจะออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (หอพัก) ผู้อำนวยการเขตไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ยื่นคำขอทราบเพื่อให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการประกอบกิจการหอพักจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้ยื่นคำขอยังมิได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ คำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาต จึงเป็นเพียงการยืนยันว่าผู้ขอไม่มีสิทธิที่จะประกอบกิจการได้เท่านั้น โดยหาได้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ยื่นคำขอที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องให้โอกาสโต้แย้งดังกล่าวแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง ... ผู้ยื่นคำขอที่ได้รับการปฏิเสธไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการไม่อาจอ้างว่า มีการอนุญาตให้หอพักอื่นในละแวกเดียวกันทำได้จึงถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อตน เนื่องจากการที่จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำขอเป็นผู้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ปฏิบัติต่อผู้ยื่นคำขอให้เหมือนกับผู้อื่น เมื่อผู้ยื่นคำขอไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบกิจการหอพักในบริเวณที่พิพาทแล้ว จึงไม่อาจอ้างความเสมอภาคในความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

ขึ้นมาเรียกร้องให้ออกใบอนุญาตแก่ตนเหมือนกับที่ได้ออกใบอนุญาต
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่บุคคลอื่นมาแล้วได้ ทั้งนี้ ข้อเท็จจริง
ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้มีการเพิกถอนใบอนุญาตอาคารหอพักอื่นตามที่มี
มีการกล่าวอ้างแล้วเช่นกัน



เรื่องที่ ๑๖

สร้างบ้านพักลวงล้ำทะเล : จังซี... ต้องรื้อถอน !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๕/๒๕๖๐

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจรื้อถอนบ้านพักรับรองนักท่องเที่ยวและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่ลวงล้ำเข้าไปในทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต

สาระสำคัญ

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติไว้เพื่อให้ใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครอง ที่ “อาจกระทบถึงสิทธิ” ของคู่กรณี โดยเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาตตามกฎหมาย แต่การออกคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับกับคู่กรณีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งไม่มี “สิทธิ” ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาต จึงไม่ต้องให้โอกาสโต้แย้งตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สร้างบ้านพักล้งล้าทะเล : จังซี่... ต้องรื้อถอน !

รายได้จาก “อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว” นับว่าเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทยมาหลายสิบปี และแม้ปีนี้จะมีซบเซาลงไปมากเพราะอุบัติการณ์ของไวรัสโควิด ๑๙ แต่เราก็มองหวังว่าการค้นพบวัคซีนจะช่วยให้การค้าการท่องเที่ยวของไทยกลับมาคึกคักและมีชีวิตชีวาอีกครั้งในเร็ววัน

เวลาที่วางแผนไปเที่ยว “ที่พักแรม” เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวและมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจของนักท่องเที่ยว จึงไม่แปลกที่ผู้ประกอบการจะพยายามสรรสร้างที่พักของตนให้สวยงาม สะดวกสบาย ดูโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์จนลูกค้าผู้ไปเยือนไม่อาจอดใจที่จะเซลฟี่ไปວວດเพื่อน ๆ ในโลกโซเชียลให้ตามไปเช็คอินด้วยตัวเองสักครั้ง !

ที่ผ่านมาจึงมักพบข่าวกรณีผู้ประกอบการกิจการท่องเที่ยวสร้างที่พักหรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ บุกรุกป่าสงวนหรือรุกล้าทะเลปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง.... เช่นเดียวกับอุทยานที่จะเล่าต่อไปนี้ ... ซึ่งชวนให้นึกถึงเนื้อเพลงที่ว่า ... “จังซี่...มันต้องถอน !”

มูลเหตุของเรื่องมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรีสอร์ตในจังหวัดตราด อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาตราด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งให้รื้อถอนบ้านพักรับรองนักท่องเที่ยวและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่ล้งล้าเข้าไปในทะเลโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งแต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท โดยอ้างว่าคำสั่งให้รื้อถอนไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดี

ได้รับทราบข้อเท็จจริงและได้แย่งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งสิ่งปลูกสร้าง บางรายการสามารถขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ จึงเป็นการ ออกคำสั่งโดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ฟ้องแย้งโดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในทะเล ออกไปภายในเวลาที่ศาลกำหนด

คดีมีจึงประเด็นพิจารณาว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่วงล้ำไปในทะเลภายในน่านน้ำไทย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดี รับสารภาพในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดว่าได้ปลูกสร้างบ้านพักรับรอง สะพานทางเดิน และชานตากอากาศ ล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายใน น่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ซึ่งเป็นการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ศาลจังหวัดจึงมีคำพิพากษาลงโทษปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๑๖๖,๕๐๐ บาท ต่อมาเจ้าท่าได้ตรวจสอบพบว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างตามคำพิพากษา ดังกล่าวยังคงอยู่และใช้ประโยชน์ในการประกอบธุรกิจดั้งเดิม และ ตรวจพบสิ่งปลูกสร้างใหม่ ๑ รายการ เป็นท่าลาดคอนกรีตยื่นล้ำเข้าไป ในทะเลเพื่อใช้สำหรับนำเรือขึ้นลงทะเลด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกจากพื้นที่ ทั้งหมด ๖๘๗.๑๗ ตารางเมตร ให้แล้วเสร็จภายใน ๔๐ วัน นับแต่ วันที่ได้รับคำสั่ง

แม้ว่าคำสั่งให้รื้อถอนดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่โดยที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติไว้เพื่อให้ใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครอง ที่ “อาจกระทบถึงสิทธิ” ของคู่กรณี โดยเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือจากการได้รับอนุญาตตามกฎหมาย แต่การออกคำสั่งให้รื้อถอนของเจ้าท่ากรณีดังกล่าวใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย จึงหาได้มี “สิทธิ” ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมาย หรือจากการได้รับอนุญาต อันอาจถูกกระทบตามนัยของมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรไม่ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสโต้แย้งตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้การรับสารภาพในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดในข้อหาความผิดต่อพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ว่าได้ปลูกสร้างบ้านพักรับรองโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่เข้าหลักเกณฑ์ส่งปลูกสร้างล่องลำทะเลที่จะสามารถอนุญาตให้ทำได้ตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ล่องลำเข้าไปในทะเลทั้งหมดภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทภายในเวลาที่ศาลกำหนด (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๕/๒๕๖๐*)

คดีนี้... ถือเป็นตัวอย่างของผู้ประกอบการที่ยึดประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงส่วนรวมและการรักษากฎหมาย ซึ่งสุดท้ายผลประโยชน์ที่ได้ก็ไม่ยั่งยืนและต้องถูกรื้อถอนทั้งหมด ทั้งนี้ ปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยให้อำนาจ

เจ้าทำในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของอาคารฝาผนังไม่ยอมรื้อถอน
ตามคำสั่งของเจ้าทำเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอให้ศาลสั่งเหมือนใน
อดีต อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนก็คือ
เจ้าของอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



เรื่องที่ ๑๗

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ...
กรณีนายทะเบียนมี “คำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘

ประเด็นข้อพิพาท

นายทะเบียนออกรูปปืนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับ
อนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืน โดยให้เหตุผลว่าผู้ยื่นคำขอมือปืน
อยู่แล้ว ๒ กระบอก ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมือปืนไว้
เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน โดยไม่ได้ให้โอกาสผู้ยื่นคำขอได้โต้แย้ง
และแสดงพยานหลักฐาน

สาระสำคัญ

การให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตาม
มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น หมายถึง เฉพาะกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจ
“กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี” โดยสิทธิของคู่กรณีจะมีอยู่หรือไม่ อย่างไร
จะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายรับรองสิทธิของคู่กรณีในเรื่องดังกล่าว
หรือไม่ หากคู่กรณีเป็นผู้ไม่มีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้
การออกคำสั่งทางปกครองก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตซื้อ มีและ
ใช้อาวุธปืนตามคำขอ เป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิหรือ
เสรีภาพของผู้ยื่นคำขอเท่านั้น จึงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพ
ของผู้ยื่นคำขอหรือคู่กรณีแต่อย่างใด

**การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ...
กรณีนายทะเบียนมี “คำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อำนาจปิ่น”**

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ใช้ระบบการพิจารณาที่เรียกว่า **“ระบบไต่สวน”** แตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมที่ใช้ **“ระบบกล่าวหา”** โดยในระบบไต่สวนตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมทั้งจากพยานบุคคล พยานเอกสารพยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อศาล ทั้งที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม เพื่อให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรม และเพื่อสร้างความสมดุลในความไม่เสมอภาคระหว่างคู่กรณีที่เป็นฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในทางปกครองและมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยไม่ผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อศาลก็ตาม แต่ระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองก็ยังยึดหลักการรับฟังความสองฝ่ายอย่างเคร่งครัด คือ การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอหรือข้อกล่าวอ้างของคู่กรณีอีกฝ่ายเสมอ โดยแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน

คดีที่น่าเสนอในวันนี้ คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาจากการที่นายทะเบียนอาวุธปืนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนยาว ๒ กระบอก คือ อาวุธปืนยาวลูกกรด ขนาด .๒๒ แบบมีศูนย์เล็ง และอาวุธปืนยาวลูกซอง ๕ นิ้ว ขนาด ๑๒ ต่อนายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่ โดยอ้างเหตุผลว่าอาวุธปืนที่มีอยู่แล้ว ๒ กระบอก คือ อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกรด ขนาด .๒๒ ระบบลำเลียงไม่เหมาะสมกับการใช้งานป้องกันเพราะไม่มีศูนย์เล็งซึ่งไม่สามารถติดตั้งเพิ่มเติมได้ แต่นายทะเบียนอาวุธปืนมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ไม่อนุญาตตามคำขอ โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนอยู่แล้ว ๒ กระบอก ซึ่งพอสมควรแก่ฐานะรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (เป็นคดีแรก) โดยฟ้องนายทะเบียนอาวุธปืนเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืน แต่หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว นายทะเบียนอาวุธปืนได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคำขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีขาดเหตุผลข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต และผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนแล้ว ๒ กระบอก จึงเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินและที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชนไม่ไกลจากป้อมตำรวจ มีไฟฟ้าส่องสว่างในเวลาากลางคืนและไม่เคย

เกิดคดีอาชญากรรม พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (เป็นคดีที่สอง) โดยมีคำขอเช่นเดิม คือ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืน ไม่ได้ให้เหตุผลไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ จึงไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดีตามผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องไว้ทั้งสองคดี และต่อมา มีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อคำสั่งดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องตกอยู่ในบังคับที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีนี้ที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตาม

รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่ ?

อันเป็นกรณีศาลปกครองใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในด้าน “รูปแบบ” ๒ ประการ กล่าวคือ

(๑) ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้ออกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ก่อนออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการทำคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี โดยจะต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ซึ่งใช้ในขณะนั้น) ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มีและใช้อาวุธปืนไว้แต่อย่างใด ทั้งอาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่อาจถือว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิหรือเสรีภาพไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืน จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิหรือเสรีภาพซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวมาก่อน การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอ จึงเป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพ

ของผู้ฟ้องคดี การไม่ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริง ได้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง จึงไม่ใช้การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) ในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ได้มีการให้เหตุผลตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เมื่อคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้น ๔ กรณีด้วยกัน คือ ๑. มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น ๒. เป็นเหตุผลที่รู้กันอยู่แล้ว ๓. ต้องรักษาไว้เป็นความลับ และ ๔. เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ อยากรู้ก็ตาม โดยหลักของการให้เหตุผลในคำสั่งจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือเท่านั้น) จึงต้องจัดให้มีเหตุผล ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยจัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์ แต่ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง

ตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีหรือใช้อาวุธปืนตามคำขอและแจ้งคำสั่งทางปกครองนี้ใหม่ โดยระบุเหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครองใหม่ ทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชีพ ทำเลที่ตั้งของสถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตนและบุคคลในครอบครัว จึงถือได้ว่าได้จัดให้มีเหตุผลโดยครบถ้วนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แม้คำสั่งฉบับนี้จะทำขึ้นภายหลังจากที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง (ครั้งแรก) แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จ และแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงเป็นการแก้ไขเยียวยาคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นจึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มี และใช้อาวุธปืนเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ประเด็นนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์”

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ยื่นคำขอจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ นายทะเบียนท้องถิ่นก็ได้มีหน้าที่หรือมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุผลหรือความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป ว่าจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับการป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในกรรกีฬารหัสหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๕๐๑/วส๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาต ตลอดจนการพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องซื้อมีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ได้มีเจตนาที่จะให้มีสภาพบังคับเป็นกฎ และหลักการดังกล่าวมิได้ชักนำให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาใบอนุญาตโดยขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ นายทะเบียนท้องถิ่นจึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวได้ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพค้าขาย มิได้เป็นข้าราชการผู้มีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและร้านค้าอยู่ในเขตชุมชนไม่ห่างจากป้อมตำรวจ มีไฟฟ้าส่องสว่างในเวลาากลางคืน และไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรม การที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ๒ กระบอก จึงพอเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการดังกล่าวโดยสุจริตหรือโดยชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน

เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีฝ่ายปกครองใช้อำนาจออก “คำสั่งทางปกครอง” โดยการตรวจสอบทั้งในด้านรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครอง คือ การให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้เหตุผลตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองที่หากฝ่าฝืนย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ และการตรวจสอบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง คือ การใช้ “ดุลพินิจ” ของฝ่ายปกครองในการพิจารณาออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

อย่างไรก็ตาม การให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานนั้น หมายถึง เฉพาะกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจ “กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี” โดยสิทธิของคู่กรณีจะมีอยู่หรือไม่ ว่าจะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายรับรองสิทธิของคู่กรณีในเรื่องดังกล่าว

หรือไม่ หากคู่กรณีเป็นผู้ไม่มีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ การออกคำสั่งทางปกครองก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนข้อผูกพันของฝ่ายปกครองที่ต้องให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึง เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ เท่านั้น โดยฝ่ายปกครองจะต้องให้ “เหตุผล” เพื่อให้คู่กรณีได้รู้และ เข้าใจถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งเหตุผลในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ และหากฝ่ายปกครอง ผ่าฝืนไม่ได้ให้เหตุผล ณ เวลาที่ออกคำสั่ง ฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะ แก้ไขข้อบกพร่องหรือความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวนั้นได้ด้วยการให้เหตุผล ในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัย อุทธรณ์ไว้ว่า แม้ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จะล่วงพ้นไปแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้อง วินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ได้สิ้นสุดลง เมื่อระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ล่วงพ้นไป หรือเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครอง พิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์

นอกจากนี้ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้กำหนด “นโยบาย” หรือ “แนวทางปฏิบัติ” สำหรับให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งหรือเกิดการลักลั่นกัน โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตามว่า หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการ ดังกล่าวได้ แต่แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจนั้น

จะต้องไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎและต้องไม่ชักนำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และขัดต่อหลักการพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจ



เรื่องที่ ๑๘

ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ...

เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิดชอบ !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๘/๒๕๕๗

ประเด็นข้อพิพาท

หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับคำสั่ง แต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจ การจ้างชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากการกระทำละเมิด ทั้งที่ความเสียหาย เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้มีอำนาจได้มอบหมายงานด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่อื่น เป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวแทนแล้ว

สาระสำคัญ

สิทธิในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ยืนยันคำสั่งด้วยวาจาเป็นหนังสือ ภายใน ๗ วัน นับแต่มีคำสั่ง เป็นสิทธิของผู้รับคำสั่ง ซึ่งหากต้องการให้ คำสั่งด้วยวาจามีการยืนยันเป็นหนังสือก็มีสิทธิร้องขอต่อผู้ออกคำสั่งได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การไม่ใช่สิทธิร้องขอก็ไม่มีผลทำให้ คำสั่งด้วยวาจาสิ้นผลไป

กรณีผู้มีอำนาจได้เคยมีการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร มอบหมายหน้าที่ในเรื่องเดียวกันนั้นแก่เจ้าหน้าที่ไว้แล้ว และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการออกคำสั่งด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่คนใหม่เป็นผู้ ทำหน้าที่แทน คำสั่งด้วยวาจาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการเพิกถอน คำสั่งแต่งตั้งเดิม และย่อมมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายเป็น ลายลักษณ์อักษรพ้นจากหน้าที่และความรับผิดชอบ จึงไม่อาจเรียกให้ เจ้าหน้าที่ที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้

**ออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา ...
เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งใด ? ต้องรับผิดชอบ !**

ในทางปฏิบัติของการจัดทำภารกิจของหน่วยงานทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค นั้น หน่วยงานทางปกครองจะมีการมอบหมายหรือแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดเป็นผู้ควบคุมดูแลหรือดำเนินการเพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจเลือกที่จะใช้รูปแบบการออกคำสั่งเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความชัดเจน แต่ในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจอาจเลือกที่จะใช้รูปแบบการออกคำสั่งด้วยวาจา มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากิจการงานที่มอบหมายนั้นเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือมีความจำเป็น โดยกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้โดยเฉพาะเจาะจงที่จะต้องออกคำสั่งโดยทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งกรณีเช่นนี้ หน่วยงานทางปกครองย่อมสามารถที่จะออกคำสั่งทางปกครองโดยถือปฏิบัติตามรูปแบบที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ กล่าวคือ การออกคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ (มาตรา ๓๔) และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ (มาตรา ๓๕) และคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลตราบเท่าที่

ยังไม่มี การเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น (มาตรา ๔๒ วรรคสอง)

อย่างไรก็ดี ในเรื่องนี้อาจเกิดประเด็นปัญหาว่า ถ้าแต่เดิม ผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เป็น ลายลักษณ์อักษรแล้ว แต่ต่อมาผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งด้วยวาจา เปลี่ยนแปลงให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่แทน โดยไม่ได้ยกเลิกคำสั่งเดิม ที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายตามคำสั่ง ซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หากมีความเสียหาย เกิดขึ้นแก่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบ ใช้ค่าเสียหายหรือไม่

คดีปกครองที่นำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัว ฉบับนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นผู้ควบคุมงานและ กรรมการตรวจการจ้างชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ทั้งที่ความเสียหายเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้มีอำนาจได้มอบหมายงาน ด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้รับผิดชอบแทน

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า เทศบาลตำบลเสาไห้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง เป็นช่างโยธาเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างงานก่อสร้าง ปรับปรุงและตกแต่งอาคารที่ทำการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดย นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งด้วยวาจาให้ปลัดเทศบาลตำบลเสาไห้ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ปรับเปลี่ยนผู้ทำหน้าที่ควบคุมงานและกรรมการ ตรวจการจ้างดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งด้วยวาจาให้ ว่าที่ร้อยตรี อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานและ กรรมการตรวจการจ้างแทนผู้ฟ้องคดี

ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบพบว่าการก่อสร้างดังกล่าวเสียค่าใช้จ่ายสูงเกินความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ควบคุมงานจ้างจึงให้รับผิดชอบร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหายทั้งหมด แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยให้รับผิดชอบในฐานะผู้ควบคุมงานในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมดและในฐานะกรรมการตรวจการจ้างร่วมกับกรรมการอื่นจำนวนคนละ ๑๕,๓๓๘.๖๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว และหลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ และผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า คำสั่งแต่งตั้งกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานเป็นคำสั่งราชการที่ต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอให้มีการยืนยันคำสั่งด้วยวาจาเป็นหนังสือได้ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งหรือร้องขอดังกล่าวย่อมแสดงว่ามีเจตนาที่จะผูกพันในสิทธิและหน้าที่การเป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงาน เนื่องจากคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุผลอื่น

ประเด็นที่น่าสนใจ **ประเด็นแรก** คือ การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งหรือร้องขอให้มีการยืนยันคำสั่งเปลี่ยนแปลงผู้ควบคุมงานและ

กรรมการตรวจการจ้างเป็นหนังสือ จะถือว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีเจตนาที่จะผูกพันในหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สิทธิในการร้องขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งยืนยันเป็นหนังสือ เป็นสิทธิของผู้รับคำสั่ง ซึ่งหากต้องการให้คำสั่งด้วยวาจามีการยืนยันเป็นหนังสือก็มีสิทธิร้องขอต่อผู้ออกคำสั่งได้ แต่การไม่ใช้สิทธิร้องขอไม่มีผลทำให้คำสั่งด้วยวาจาสิ้นผลไป และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งด้วยวาจาเปลี่ยนแปลงผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งเดิม

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง ย่อมมีเจตนาที่จะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างประกอบกับในใบตรวจรับการจ้างเหมาทั้งหมดไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในฐานะกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงาน แต่ปรากฏชื่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกรรมการตรวจการจ้างคนอื่น อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การยอมรับว่ามีคำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เข้าทำหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ฟ้องคดีไม่เคยเข้าร่วมเป็นกรรมการตรวจการจ้างในทุกงวดงาน

ดังนั้น แม้จะไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี แต่คำสั่งด้วยวาจาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำหน้าที่ดังกล่าวแทนได้มีการปฏิบัติตามตลอดมา จึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานและกรรมการตรวจการจ้างตั้งแต่ต้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีส่วนต้องรับผิดชอบใด ๆ

ในความเสียหายที่เกิดขึ้น คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๘๘/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เป็นบรรทัดฐาน ในการปฏิบัติราชการที่ดีว่ากรณีกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดรูปแบบการออกคำสั่งทางปกครองไว้ การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งด้วยวาจามอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดนั้น ย่อมมีผลบังคับได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายต้องผูกพันต่อคำสั่งทางปกครองนั้น และถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้มีอำนาจได้เคยมีการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมอบหมายหน้าที่ในเรื่องเดียวกันนั้นแก่เจ้าหน้าที่ไว้แล้ว และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยการออกคำสั่งด้วยวาจาให้เจ้าหน้าที่คนใหม่เป็นผู้ทำหน้าที่แทน ย่อมมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรพ้นจากทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อมีความเสียหายจากงานที่ได้รับมอบหมายเกิดขึ้น หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้



เรื่องที่ ๑๙

รับฟังคู่กรณี ... ต้องก่อนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้น !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๑/๒๕๖๑

ประเด็นข้อพิพาท

หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างสระว่ายน้ำของส่วนราชการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากได้ร่วมกันลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างก่อสร้างเสร็จตามสัญญาจ้าง ทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ

สาระสำคัญ

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระหนาบสิทธิคู่กรณี ซึ่งการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต้อง “รับฟังคู่กรณี” โดยให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเมื่อฝ่ายปกครองไม่ได้ “รับฟังคู่กรณี” ก่อนออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี (เจ้าหน้าที่) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ ซึ่งความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวสามารถแก้ไขให้สมบูรณ์ได้โดยการรับฟังคู่กรณี ก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การที่ฝ่ายปกครองรับฟังคู่กรณีหลังจากที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่ถือเป็นการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

รับฟังคู่กรณี ... ต้องก่อนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้น !

จับประเด็นเด่น : คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบบสิทธิคู่กรณี การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต้อง “รับฟังคู่กรณี” โดยให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเมื่อฝ่ายปกครองไม่ได้ “รับฟังคู่กรณี” ก่อนออกคำสั่งเรียกให้คู่กรณี (เจ้าหน้าที่) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ แต่ความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวสามารถแก้ไขให้สมบูรณ์ได้ โดยการรับฟังคู่กรณีก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตาม มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ฝ่ายปกครองรับฟังคู่กรณีหลังจากที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่ถือเป็นการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่ง คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เจาะประเด็นคดี : คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต้อง “รับฟังคู่กรณี” หรือไม่ และหากฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานภายหลังจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยแล้ว ถือว่าฝ่ายปกครองได้แก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายสำคัญ คือ ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า คณะกรรมการต้องให้ออกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ (๓) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลังกรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

มูลเหตุของข้อพิพาท เกิดจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างสระว่ายน้ำของส่วนราชการ ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่าคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานก่อสร้างสระว่ายน้ำทั้งที่ผู้รับจ้างทำงานไม่เสร็จตามสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดี (สถาบันพลศึกษา) จึงตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งเห็นว่า ข้อร้องเรียนไม่มีมูลความผิดฐานทุจริต ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นชอบกับความเห็นดังกล่าว และรายงานผลการสอบสวนต่อกระทรวงการคลัง แต่กรมบัญชีกลางเห็นว่าคณะผู้ควบคุมงานรวมถึงผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกันลงลายมือชื่อรับรองว่าผู้รับจ้างก่อสร้างเสร็จตามสัญญาจ้างทั้งที่ผู้รับจ้างยังดำเนินการไม่เสร็จตามสัญญาจ้างจึงให้คณะผู้ควบคุมงานรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่จากการสอบสวนนี้ไม่ได้ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงให้คณะกรรมการดำเนินการดังกล่าว และ

หากมีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่จะทำให้ความเห็นของ
กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไปก็ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลัง
พิจารณาอีกครั้ง แต่เนื่องจากมูลละเมิดกรณีนี้ใกล้ครบกำหนดอายุความ
๑๐ ปี จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ไปก่อน

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ
แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์กรมบัญชีกลางว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี
ไม่อาจทำให้ผลของคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น นอกจากผลการ
ตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ข้อโต้แย้งฟังไม่ขึ้น และมีคำสั่งเรียกให้
ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง
พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว
ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตน
ไม่มีโอกาสได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จึงยื่นฟ้องสถาบันการพลศึกษา
ต่อศาลปกครอง ขอให้มีการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะกรณีของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า
คณะกรรมการได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง
ข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐาน จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ ๑๕
ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้
คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน
ได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ แต่คำสั่งที่ได้ดำเนินการมาโดย

ไม่สมบูรณ์ดังกล่าวอาจแก้ไขข้อบกพร่องให้สมบูรณ์ได้โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๔๑วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวจะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่อาจทำให้ผลของคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ข้อโต้แย้งฟังไม่ขึ้น และมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์จึงสิ้นสุดลง แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว แต่ก็เป็นกรณาดำเนินการภายหลังจากกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมิได้เป็นการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามมาตรา ๔๑วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และเปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการออกคำสั่ง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว คำสั่งเฉพาะในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (รายละเอียดศึกษาได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๓๑/๒๕๖๑)

ครรลองแห่งความเป็นธรรม : คำพิพากษาข้างต้นเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ว่า จะต้อง “รับฟังคู่กรณี” โดยให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่าง

เพียงพอและเปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของ คู่กรณีให้ได้รับความเป็นธรรมก่อนออกคำสั่งทางปกครอง หากออก คำสั่งโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คำสั่งนั้นย่อม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครอง สามารถแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองได้ในภายหลัง โดยให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนสิ้นสุด กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ดังนั้น การให้โอกาสคู่กรณี ชี้แจงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานภายหลังจากผู้มีอำนาจวินิจฉัย อุทธรณ์แล้ว ย่อมไม่มีผลเป็นการแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่ง ทางปกครองแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีผลทำให้เป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



เรื่องที่ ๒๐

บันทึก สด.๔๓ ผิด ... แต่ชีวิตไม่เปลี่ยน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๒/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

คณะกรรมการตรวจเลือกบันทึกผลการจับสลากผิดไปจากข้อเท็จจริง และต่อมาได้แก้ไขหลักฐานใบรับรองผลการตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ หรือแบบ สด.๔๓ จากที่จับสลากได้ใบดำให้เป็นจับสลากได้ใบแดง เพื่อให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง และสถิติได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้เข้ารับตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ

สาระสำคัญ

คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อย เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการทหารกองประจำการตามผลการรับรองการตรวจเลือกในใบ สด.๔๓ ที่แก้ไขให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

บันทึก สด.๔๓ ผิด ... แต่ชีวิตไม่เปลี่ยน

ส่วนที่ ๑ สด.๔๓ หลักฐานสำคัญในการเกณฑ์ทหาร

โดยทั่วไปแล้วการตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ หรือ “การเกณฑ์ทหาร” จะมีขึ้นในช่วงวันที่ ๑ - ๑๒ เมษายนของทุกปี แต่เนื่องด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ (Coronaviruses) หรือ COVID-๑๙ จึงเป็นเหตุให้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ นี้ กองทัพบกต้องเลื่อนการเกณฑ์ทหารไปเป็นช่วงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม - ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ แทน

สำหรับการเกณฑ์ทหารในปัจจุบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยมาตรา ๒๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบกับข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้การเกณฑ์ทหารในท้องที่แต่ละจังหวัดต้องกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเลือก ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๑) **ประธานกรรมการตรวจเลือก** มีหน้าที่อำนาจการและควบคุมการตรวจเลือกให้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย และออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการตรวจเลือกไม่อาจตกลงกันโดยเสียงข้างมากได้ ก็ให้มีหน้าที่ตรวจสอบการปล่อยทหารกองเกินพร้อมทั้งมอบใบรับรองผลการตรวจเลือก ทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการตามแบบ สด.๔๓ ให้ทหารกองเกินรับไปเป็นหลักฐาน

๒) กรรมการนายทหารสัญญาบัตร มีหน้าที่เรียกชื่อทหารกองเกิน ซึ่งถูกเรียกมาตรวจเลือก จัดดูแลทหารกองเกินซึ่งตรวจเลือกแล้ว ให้รวมอยู่เป็นจำพวก ป้องกันมิให้ทหารกองเกินซึ่งตรวจเลือกแล้ว ปะปนกับทหารกองเกินซึ่งยังไม่ได้ตรวจเลือก และรับทหารกองเกิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเลือกกำหนดให้เข้ากองประจำการเพื่อนขึ้นทะเบียน หรือนำตัวส่งนายอำเภอเพื่อออกหมายนัด อีกทั้ง ยังมีหน้าที่วัดขนาด เกือบยอดเป็นจำพวก ตรวจสอบจำนวนสลาก ควบคุมการทำสลาก และอ่านสลาก ในระหว่างการจับสลาก

๓) กรรมการสัสดีจังหวัด มีหน้าที่บันทึกผลการตรวจเลือก ในบัญชีเรียกรับเรื่องราวร้องขอในเหตุต่าง ๆ ซึ่งนายอำเภอได้ สอบสวนแล้ว เตรียมทำสลาก บันทึกผลการจับสลาก และรวบรวม สลากที่จับแล้วไว้เป็นหลักฐานตรวจสอบขึ้นทะเบียน และทำบัญชี คนที่ส่งเข้ากองประจำการ และ

๔) กรรมการซึ่งเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันชั้น ๑ สาขาเวชกรรม มีหน้าที่ตรวจร่างกายผู้ที่ถูกเรียกมาตรวจเลือกและ ออกใบสำคัญให้แก่คนจำพวกที่ ๓ (คนป่วยซึ่งสามารถรักษาให้หายได้ ใน ๓๐ วัน) และคนจำพวกที่ ๔ (คนพิการทุพพลภาพ) รวมทั้ง ควบคุมการจับสลาก

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ในวันเกณฑ์ทหาร คณะกรรมการตรวจเลือกจะต้องดำเนินการตรวจเลือกบุคคลเพื่อ เข้ารับราชการทหารกองประจำการ หากบุคคลใดได้รับการตรวจเลือก ให้เป็นทหารกองประจำการ ไม่ว่าจะโดยการสมัครหรือจับสลาก ได้ “ใบแดง” คณะกรรมการจะต้องทำการบันทึกไว้ในใบรับรองผล การตรวจเลือก หรือ สด.๔๓ และในบัญชีเรียกทหารกองเกินเข้า กองประจำการ หรือว่าผู้นั้นได้รับการคัดเลือกและออกใบนัดให้มา

รายงานตัว แต่ในกรณีที่บุคคลใดไม่ได้รับการตรวจเลือก หรือจับสลากได้ “ใบดำ” คณะกรรมการจะต้องทำการบันทึกไว้ในใบสด.๔๓ และปล่อยตัวกลับไป

ประเด็นที่น่าสนใจมีอยู่ว่า หากคณะกรรมการตรวจเลือกบันทึกผลการจับสลากลงใน สด.๔๓ ผิดไปจากข้อเท็จจริง โดยบันทึกผลการจับสลากจากที่จับได้ใบแดงกลายเป็นใบดำ จะเป็นเหตุให้ทำให้ผลการจับสลากนั้นเปลี่ยนแปลงไป จากที่จะต้องไปเป็นทหารรับใช้ชาติกลายเป็นพ้นจากการเป็นทหารหรือไม่ ???

ส่วนที่ ๒ บันทึก สด.๔๓ ผิด ... แต่ชีวิตไม่เปลี่ยน

เรื่องการเข้ารับราชการทหารกองประจำการนี้อาจกล่าวได้ว่า “โชคชะตา” มีส่วนสำคัญประการหนึ่งก็ว่าได้ ด้วยเหตุว่า บางคนอยากสมัครเป็นทหารเพื่อรับใช้ชาติ แต่อาจมีข้อจำกัดด้านร่างกาย หรือสุขภาพทำให้ทางราชการไม่อาจรับสมัครเข้ามาเป็นทหารได้ แต่บางคนไม่อยากเป็นทหารขนาดไปบนบานศาลกล่าวต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายเพื่อขอให้จับสลากได้ใบดำ แต่แล้วกลับได้ใบแดงก็มีอยู่มาก ถึงขั้นหลังน้ำตาถูกผู้ชาย ... ด้วยเหตุที่ต้องห่างหายจากกางเกงยีนส์ตัวโปรด และครอบครัวอันเป็นที่รัก !

สำหรับอุทาหรณ์จากคดีปกครองนี้ ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจับใบดำใบแดงตามทีลู่เป็นธรรมดาได้จั่วหัวไปข้างต้นนั้นแหละครับ ... โดยเรื่องราวทั้งหลายมีอยู่ว่า กระหาชายนายหนึ่งนามว่า “นายศักดิ์” เป็นผู้เข้ารับตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ โดยในวันตรวจเลือกนายศักดิ์อ้างว่าจับสลากได้ “ใบดำ” และสัสดีอำเภอก็ได้ออกหลักฐานใบรับรองผลการตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ หรือแบบ สด.๔๓ พร้อมทั้ง

บันทึกผลการจับสลากว่านายศักดิ์จับได้ใบดำ บรรดาญาติพี่น้องเพื่อนฝูงที่แห่มาให้กำลังใจนายศักดิ์ต่างก็ตืออกตือใจ ตีกลองร้องรำทำเพลงกันเป็นการใหญ่ แล้วก็วงพากันไปแก้มบนตามที่ได้บนบานต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์ไว้...

ต่อมา เรื่องราวกลับตาลปัตร ... กลายเป็นว่า **สัสดีอำเภอมิหนังสือแจ้งให้นายศักดิ์เข้ารับราชการทหาร โดยให้เหตุผลว่า “นายศักดิ์จับสลากได้ใบแดงต้องเข้ารับราชการทหาร”** นายศักดิ์จึงเข้าชี้แจงกับสัสดีอำเภอกว่าตนเอง จับสลากได้ใบดำ ... ไม่ใช่ใบแดง !! ซึ่งสัสดีอำเภอก็ได้ออกใบรับรองให้ไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ต่อมา นายศักดิ์เห็นว่าคำสั่งของสัสดีอำเภอน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมายื่นฟ้องสัสดีอำเภอต่ศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ตนเข้ารับราชการทหารกองประจำการดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดท่านพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารที่พิพาทครั้งนี้ สัสดีอำเภอดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ กล่าวคือ ขั้นตอนในการบันทึกผลการจับสลากลงใน สด.๔๓ ท่อนที่ ๒ และท่อนที่ ๓ กับการบันทึกผลการตรวจเลือกใน สด.๑๖ ทั้งฉบับของจังหวัดและฉบับของอำเภอดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่คนละชุด ต่อเนื่องและเป็นไปโดยเปิดเผย โดยเมื่อเสร็จสิ้นผลการอ่านสลาก เจ้าหน้าที่จะนำสลากที่บุคคลได้จับได้ใบแดงต้องเข้ากองประจำการ ณ เวลานั้น มาปิดทับด้านหลัง สด.๔๓ ท่อนที่ ๒ ทันที อีกทั้ง ในวันดังกล่าวมีทหารกองเกินและบุคคลอื่นที่ยังไม่เคยรับการตรวจเลือกเข้ารับการตรวจเลือกทหารรวมทั้งหมด ๔ ตำบล รวมทั้งประชาชนที่อยู่ในเหตุการณ์เป็นจำนวนมาก ดังนั้น **โอกาสที่สัสดีอำเภอกจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการจับสลากในขณะนั้นจึงเกิดขึ้น**

ไต้ยาก กรณีความผิดพลาดดังกล่าวจึงเป็นการบันทึกผลการจับสลากโดยมีข้อผิดพลาดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น

เมื่อภายหลังที่คณะกรรมการตรวจเลือกได้ตรวจสอบพบความผิดพลาดดังกล่าวแล้ว จึงได้แก้ไขบันทึกผลการจับสลากใน สด.๔๓ ท่อนที่ ๒ ของนายศักดิ์เป็นจับสลากได้ใบแดงให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง และได้ประกาศให้นายศักดิ์มารับหมายนัดเข้ารับราชการทหาร (สด.๔๐) โดยให้นำหลักฐาน สด.๔๓ ที่ได้รับไปจากคณะกรรมการตรวจเลือกมาแก้ไขให้ถูกต้องตรงกัน กรณีจึงเป็นการดำเนินการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนี้ ในคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับ “การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน” กรณีนายศักดิ์อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ตนจับได้สลากใบดำจึงไม่ต้องเข้ารับราชการกองประจำการ โดยนายศักดิ์ อ้างเพียงใบ สด.๔๓ ท่อนที่ ๓ ที่ออกโดยผิดพลาดเท่านั้น แต่ไม่ได้นำเสนอพยานหลักฐานอื่นใดมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน กรณีจึงถือว่าข้ออ้างดังกล่าวของนายศักดิ์ไม่มีน้ำหนักที่จะรับฟังได้ ตามข้อ ๖๔ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการแก้ไขข้อความในเอกสารใบ สด.๔๓ ท่อนที่ ๒ ซึ่งบันทึกผลการจับสลากของนายศักดิ์จากจับได้ใบดำเป็นจับได้ใบแดง จึงไม่เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ และการที่ สัสดีอำเภอมีหนังสือแจ้งให้นายศักดิ์เข้ารับราชการทหารกองประจำการ

ตามผลการรับรองการตรวจเลือกในใบ สด.๔๓ ที่แก้ไขให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

อุทธรณ์เรื่องนี้อ้างกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด หากมีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจที่จะแก้ไขให้ถูกต้องได้ โดยไม่ทำให้ความสมบูรณ์ตามกฎหมายของคำสั่งนั้นเสียไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความบกพร่องหรือผิดพลาดเล็กน้อยของคำสั่งทางปกครองไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ...

นอกจากนั้น ในการเสนอข้อเท็จจริงของคู่กรณีฝ่ายใดต่อศาลปกครอง คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงนั้นย่อมมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์หรือสนับสนุนข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อศาลด้วย เพื่อให้ข้อเท็จจริงที่ตนนำเสนอต่อศาลมีน้ำหนักเพียงพอที่จะให้ศาลรับฟังได้ และแม้ว่าศาลปกครองจะเป็นศาลในระบบไต่สวนแต่หลักการเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานก็เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดก็มีหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้น” (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๒๒/๒๕๖๒ และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการเมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)

ส่วนที่ ๓ รู้ทันการแก้ไขข้อผิดพลาดของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้น เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ โดยในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้น ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่ง

คำสั่งทางปกครอง เอกสาร หรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการ
มีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้
ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙



เรื่องที่ ๒๑

อุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอน ... แต่ไม่ได้รับแจ้ง

ผลการพิจารณา : ต้องฟ้องคดีภายในเวลาใด ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๖/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้อำนวยการเขตอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ออกคำสั่งให้ชาวบ้านรื้อถอน บ้านออกจากคลองลาดพร้าวอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาระสำคัญ

คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลา อุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตาม หลักกฎหมายทั่วไปตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน กำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รับอุทธรณ์ และไม่มีการแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ให้ถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด ๖๐ วัน ดังกล่าว เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งสามารถนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์อีกต่อไป

**อุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอน ... แต่ไม่ได้รับแจ้ง
ผลการพิจารณา : ต้องฟ้องคดีภายในเวลาใด ?**

มูลเหตุของข้อพิพาทคดีนี้เกิดจาก... นางมุกเป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในชุมชนริมคลองลาดพร้าว ได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้อำนวยการเขตใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ให้นางมุกทำการรื้อถอนอาคารชนิดบ้านไม้ชั้นเดียวออกจากที่ดินหรือแม่น้ำลำคลองลาดพร้าวให้พ้นจากที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒

ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และไม่เห็นด้วยจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้อำนวยการเขต แต่ก็ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา

นางมุกเห็นว่าคำสั่งรื้อถอนอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตนได้รื้อถอนอาคารในส่วนที่รुकล้ำคลองลาดพร้าวออกไปแล้ว จึงยื่นฟ้องผู้อำนวยการเขตต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาท

ประเด็นที่ต้องพิจารณา : ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งให้รื้อถอนอาคารมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่โดยที่

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ผู้บัญชาการเขตใช้อำนาจในการออกคำสั่งนั้น **ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์สำหรับการโต้แย้งไว้** การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ ซึ่งเป็น **กฎหมายทั่วไป** (ต่างจากการออกคำสั่งให้รื้อถอนตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่มีกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์สำหรับการโต้แย้งไว้โดยเฉพาะ)

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งพิพาทเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และไม่เห็นฟ้องด้วย จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้บัญชาการเขต ซึ่งตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ จะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนกำหนด ๖๐ วัน ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด ๖๐ วัน ดังกล่าว

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ผู้บัญชาการเขตได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี คือ **ภายในวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๒**

เมื่อรัฐมนตรีฯ ไม่ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาดังกล่าว และไม่มี การแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงต้องถือว่า **วันถัดจากวันครบกำหนด ๖๐ วัน** เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และชอบที่จะยื่นฟ้องต่อศาลภายใน

๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์อีกต่อไป กล่าวคือ ต้องยื่นฟ้องคดีภายในวันที่ **๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒**

การนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว และโดยที่เป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ไม่ใช่การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๗๖/๒๕๖๓)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

๑. กรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ให้บังคับใช้ตามหลักทั่วไปตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยในการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าวให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๒. กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รับอุทธรณ์ และไม่มีการแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ให้ถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด ๖๐ วัน ดังกล่าว เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ โดยไม่ต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์อีกต่อไป



เรื่องที่ ๒๒

คำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน... ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้อง
ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง ครับ !!

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๖๐

ประเด็นข้อพิพาท

หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ทำงาน เนื่องจากผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา

สาระสำคัญ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และถือเป็นขั้นตอนที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และเมื่อได้มีการสั่งการตามกฎหมายหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นบทบังคับที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ จึงไม่อาจละเลยสิทธิการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง

**คำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน... ต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้อง
ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง ครับ !!**

ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หากผู้ประกอบการได้รับเลือกให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคา แต่ไม่เข้าทำสัญญาหรือเข้าทำสัญญาแต่ทำงานไม่แล้วเสร็จตามที่ตกลงในสัญญา หน่วยงานของรัฐมีอำนาจสั่งลงโทษให้ “เป็นผู้ทำงาน” ได้

โดยคำสั่ง “เป็นผู้ทำงาน” มีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น หากผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานเห็นว่าคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานไม่ชอบด้วยกฎหมายและประสงค์ที่ยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นก่อนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่ง ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนความถูกต้องเหมาะสมของคำสั่ง ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและดุลพินิจของการออกคำสั่ง

แต่เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือแม้กระทั่งปัจจุบันพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานไว้

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง “เป็นผู้ทำงาน” จะสละสิทธิการยื่นอุทธรณ์ได้หรือไม่ ? หรือหากต้องยื่นอุทธรณ์ จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ตามกฎหมายใด ?

นายปกครองมีคำตอบในเรื่องดังกล่าว ครับ !!

มูลเหตุของคดีนี้ ปลัดกระทรวงการคลังผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีคำสั่งให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด น. (ผู้รับจ้าง) และหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด น. (ผู้รับจ้าง) เป็นผู้ทำงาน และแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยให้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้รักษาการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่ผู้รับจ้างทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และต่อมาผู้รับจ้างได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญา

ผู้รับจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) จึงฟ้องต่อศาลปกครองโดยฟ้องกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และอธิบดีกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน โดยไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โต้แย้งว่าสามารถสละสิทธิการยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้เป็นผู้ทำงาน และถือเป็นขั้นตอนที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องยื่นอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และเมื่อได้มีการสั่งการตามกฎหมายหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นบทบังคับที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ จึงไม่อาจสละสิทธิการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงถือว่ามิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๘/๒๕๖๐)

กล่าวโดยสรุป คำสั่งให้เป็นผู้ทำงานเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่อาจสละสิทธิการยื่นอุทธรณ์คำสั่งได้



เรื่องที่ ๒๓

แค่นั้น ? คือ “ระยะเวลาอันสมควร”
ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้เปิดหอพัก

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๘/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

ผู้อำนวยการเขตซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครได้ใช้อำนาจตามกฎหมายการสาธารณสุขมีคำสั่ง
ไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอประกอบกิจการหอพักตามคำขอ

สาระสำคัญ

กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการ
แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้แล้ว เช่น กฎหมายการสาธารณสุข
ตามกรณีพิพาทนี้ ที่กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาต
ภายใน ๓๐ วัน หากแต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้
แล้วเสร็จไว้ “ระยะเวลาอันสมควร” ที่เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์
ให้แล้วเสร็จ คือ ๙๐ วัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ โดยพิจารณา
เทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตาม
มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ และต้องถือว่าวันที่ ๙๑ เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์รู้หรือควรรู้
ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

แค้ไหน ? คือ “ระยะเวลาอันสมควร”
ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้เปิดหอพัก

จับประเด็นเด่น : การที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้ได้รับคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง (มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง) และให้รัฐมนตรีฯ พิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า (มาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง) ถือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จไว้ ดังนั้น “ระยะเวลา อันสมควร” ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จ เมื่อเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว คือ ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยถือว่าวันที่ ๙๑ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้อุทธรณ์) รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและเป็นวันแรกที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เจาะประเด็นคดี : เมื่อพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ กำหนดเพียงระยะเวลายื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตไว้ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาอุทธรณ์ รัฐมนตรีฯ

ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จเมื่อใด ? และผู้อุทธรณ์จะมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตได้ภายในกำหนดใด ?

ชี้ประเด็นปัญหา เหตุของคดีเกิดจาก ... นางสาวฉลาดซึ่งเป็นผู้ประกอบการหอพักอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการเขตซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ใช้อำนาจตามกฎหมายการสาธารณสุขมีคำสั่งลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๙ ไม่อนุญาตให้นางสาวฉลาดประกอบกิจการหอพักตามคำขอนางสาวฉลาดเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๙ อุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยมอบหมายให้บุคคลไปส่งหนังสือที่กระทรวงสาธารณสุขในวันเดียวกัน แต่เมื่อไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และเห็นว่าเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ที่เกินระยะเวลา ๙๐ วัน แล้ว

นางสาวฉลาด (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการหอพักของผู้ผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑)

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไว้ “ระยะเวลาอันสมควร” ที่จะถือเป็นเกณฑ์เบื้องต้นว่าผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใดนั้น สามารถแยกได้เป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๔๕

วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยจะ**ต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน** นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์นั้น **มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๖๐ วัน** นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดดังกล่าว ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปได้อีกไม่เกิน **๓๐ วัน**

ดังนั้น หากไม่มีการแจ้งเหตุจำเป็น กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ครบกำหนด ๖๐ วัน เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว โดยถือว่าวันที่ **๖๑** เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง (มาตรา ๔๒ วรรคสอง และ มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ) *ทั้งนี้ ตามนัยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๔/๒๕๕๗*

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จเอาไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้วเห็นว่า ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งซึ่งมีกำหนดไม่เกิน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง รวมกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีกำหนดไม่เกิน ๖๐ วัน ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง รวมเป็นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ทั้งสิ้นไม่เกิน ๙๐ วัน **ระยะเวลาอันสมควร** ในกรณีดังกล่าว จึงได้แก่ **๙๐ วัน** นับแต่วันที่**ได้รับอุทธรณ์** โดยถือว่า

วันถัดจากวันที่ครบ ๙๐ วัน คือ วันที่ ๙๑ เป็นวันที่ผู้อุทธรณ์หรือ
 ครัวรู้อถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดี
 ต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง
 สูงสุด ครั้งที่ ๖-๗/๒๕๕๖

เมื่อกรณีตามที่พิพาท พระราชบัญญัติการสาธารณสุข
 พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้
 ผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่ออกไปอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีฯ ภายใน
 ๓๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้
 รัฐมนตรีฯ พิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมาย
 กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือ
 เสียหายไว้โดยเฉพาะ แต่มิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณา
 อุทธรณ์ให้แล้วเสร็จเอาไว้ว่าเมื่อใด (ตามกรณีที่สอง) ดังนั้น
 ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว จึงได้แก่
 ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และต้องถือว่าวันที่ ๙๑ เป็นวันที่
 นางสาวฉลาตรู้หรือครัวรู้อถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรก
 ที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๙
 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การที่รัฐมนตรีฯ ได้รับหนังสืออุทธรณ์ในวันที่ ๒๘ กันยายน
 ๒๕๕๙ จึงต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่
 วันที่ได้รับอุทธรณ์ คือ ภายในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ เมื่อรัฐมนตรีฯ
 พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จ จึงถือว่าวันที่ครบ ๙๐ วัน เป็นวันที่
 นางสาวฉลาตได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตาม
 มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว
 และถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนด ๙๐ วัน คือ วันที่ ๒๘ ธันวาคม
 ๒๕๕๙ เป็นวันที่รู้หรือครัวรู้อถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรก

ที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของ
ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการหอพักได้ โดยไม่ต้องรอ
คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ อีกต่อไป

ดังนั้น เมื่อคดีนี้นางสาวฉลาดจะต้องนำคดีมาฟ้องภายใน
๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ ภายใน
วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๐ การที่นางสาวฉลาดนำคดีมายื่นฟ้อง
ในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๐ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนด
ระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ ดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองจึงมีอำนาจ
รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่
๕๐๘/๒๕๖๓)

ครรลองแห่งความเป็นธรรม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ถือเป็นบรรทัดฐาน
การปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและ
เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการ
พิจารณาอุทธรณ์ในแต่ละกรณีว่าเมื่อคู่กรณีหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับ
ของคำสั่งทางปกครองได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อตนแล้ว **เจ้าหน้าที่
จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้**

(๑) หากเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอน
หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ เจ้าหน้าที่
จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่
ได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นก็อาจขยายระยะเวลาพิจารณา
อุทธรณ์ออกไปอีกได้ไม่เกิน ๓๐ วัน โดยต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อน
ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง
และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(๒) หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้แล้ว เช่น กฎหมายการสาธารณสุขตามกฎหมายพิพาทนี้ ที่กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตภายใน ๓๐ วัน หากแต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จไว้ “ระยะเวลาอันสมควร” ที่เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ คือ ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์

นอกจากนี้ ยังเป็นข้อควรรู้สำหรับคู่กรณีซึ่งประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้วยว่า เมื่อได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและถือเป็นวันแรกที่สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้นั้น จำต้องพิจารณาในแต่ละกรณีดังที่ศาลได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในคดีข้างต้น



เรื่องที่ ๒๔

ถูกลอมลายมือชื่อให้เป็นกรรมการบริษัท !

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๔/๒๕๖๒

ประเด็นข้อพิพาท

นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทมีคำสั่งปฏิเสธไม่เพิกถอนชื่อผู้ยื่นคำขอที่อ้างว่าได้มีผู้ปลอมลายมือชื่อของตนในการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัท และทำให้ตนต้องถูกดำเนินคดีอาญาจากการเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าวเนื่องจากถูกกล่าวหาว่าได้มีการกระทำผิดกฎหมาย

สาระสำคัญ

ในการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัท หากข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังว่ามีการปลอมลายมือชื่อบุคคลในคำขอจดทะเบียน โดยที่ผู้นั้นไม่ได้รู้เห็นยินยอมหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยมีหลักฐานเป็นเอกสารของหน่วยงานราชการที่มีความน่าเชื่อถือและสามารถรับฟังได้ว่าการปลอมลายมือชื่อ ย่อมเป็นกรณีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของการขอจดทะเบียนไม่ถูกต้องมาแต่แรก อันทำให้คำสั่งรับจดทะเบียนให้บุคคลผู้นั้นเป็นกรรมการบริษัทเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักธุรกิจการค้าภูมิภาคมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔

ถูกปลอมลายมือชื่อให้เป็นกรรมการบริษัท !

อยู่ดีดี... ก็มีชื่อเป็นกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัท คงไม่สนุกเป็นแน่... เพราะท่านย่อมมีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะดังกล่าว เช่นคดีที่จะคุยกันกับท่านผู้ติดตามคอลัมน์อุทธรณ์จากคดีปกครองในวันนี้ กรณีผู้ถูกปลอมลายมือชื่อให้เป็นกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัท ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนการเป็นกรรมการบริษัทดังกล่าว เนื่องจากถูกกรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินคดีฐานร่วมกันทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเตารีดไฟฟ้าและกระทะไฟฟ้าโดยไม่ได้รับอนุญาต

มาฟังเรื่องราวของคดีกันครับ คดีนี้ บริษัท เอ จำกัด โดยนางสาวสวย กรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทได้มอบอำนาจให้นายสมชาย เป็นผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนหรือชื่อกรรมการซึ่งลงชื่อผูกพันบริษัท โดยให้กรรมการออกหนึ่งคน คือ นางสาวสวย และกรรมการเข้าหนึ่งคน คือ นายธงชัย รวมทั้งเปลี่ยนแปลงอำนาจกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทจาก นางสาวสวย มาเป็นนายธงชัย และนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดก็ได้รับจดทะเบียนดังกล่าวไว้

ต่อมาหลายปี...นายธงชัยทราบเรื่องจึงได้มีหนังสือร้องขอต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทให้เพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทดังกล่าว โดยอ้างว่าได้มีผู้ปลอมลายมือชื่อของตนและทำให้ตนต้องถูกดำเนินคดีอาญาร่วมกันทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่นายทะเบียนฯ มีคำสั่งปฏิเสธการเพิกถอน นายธงชัย จึงฟ้องนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้อำนวยการสำนักธุรกิจการค้าภูมิภาค ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนและเพิกถอนคำสั่งที่ปฏิเสธไม่เพิกถอน ชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นกรรมการบริษัท เอ จำกัด

คดีจึงมีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจว่า การที่นายทะเบียน มีคำสั่งปฏิเสธไม่เพิกถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นกรรมการบริษัท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การยื่นคำขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจของกรรมการบริษัท เอ จำกัด จะดำเนินการโดยกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัท ตามที่ได้จดทะเบียนไว้เดิม โดยมีคำขอและเอกสารประกอบคำขอครบถ้วนและนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทได้รับจดทะเบียนแล้วก็ตาม

แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังว่า ในการยื่นคำขอจดทะเบียนดังกล่าวมีการปลอมลายมือชื่อผู้ฟ้องคดีในคำขอจดทะเบียนและนำไปยื่นขอจดทะเบียน โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่รู้เห็นยินยอมหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง ย่อมเป็นกรณีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของการขอจดทะเบียนไม่ถูกต้องมาแต่แรก อันจะทำให้คำสั่งรับจดทะเบียนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการผู้มีอำนาจทำการแทนบริษัทเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้อำนวยการสำนักธุรกิจการค้าภูมิภาค มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ (ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. ๒๕๕๔)

เมื่อพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีส่งให้แก่นายทะเบียนฯ พิจารณาประกอบคำขอ อันได้แก่ หนังสือสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภค และสิ่งแวดล้อม กรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงลูกจ้างของบริษัท ไม่เคยเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการหรือการบริหารงานใด ๆ และสำเนารายงานผลการตรวจพิสูจน์เอกสารของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม ว่าไม่ใช่ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี เอกสารทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นเอกสารของหน่วยงานราชการที่ย่อมมีความน่าเชื่อถือและสามารถรับฟังได้

การที่นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทปฏิเสธไม่เพิกถอนชื่อผู้ฟ้องคดี ออกจากการเป็นกรรมการบริษัท จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีลักษณะ สร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่เพิกถอนชื่อผู้ฟ้องคดี ออกจากการเป็นกรรมการบริษัท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๔/๒๕๖๒)

คดีดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งเมื่อปรากฏพยานหลักฐานชัดเจนโดยเฉพาะเอกสารของทางราชการที่ย่อมเชื่อถือได้ว่ามีการปลอมแปลงลายมือชื่อในเอกสารที่จดทะเบียน เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการเพิกถอนการจดทะเบียนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ หากข้อเท็จจริงไม่ชัดเจนเพียงพอ เจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้อีกด้วย



เรื่องที่ ๒๕

การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘/๒๕๕๔

ประเด็นข้อพิพาท

หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งอนุมัติให้ข้าราชการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง แต่ภายหลังมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายโดยปรับลดอัตราค่าใช้จ่ายในการเดินทางโดยให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลัง หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีคำสั่งเรียกให้ข้าราชการผู้นั้นคืนเงินส่วนที่เห็นว่าได้เบิกเกินสิทธิให้แก่ทางราชการ

สาระสำคัญ

หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยอาศัยมาตรา ๓ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ซึ่งความเชื่อโดยสุจริตของข้าราชการผู้ขอเบิกค่าใช้จ่ายได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อได้ใช้เงินอันเกิดจากคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปหมดแล้ว คำสั่งที่ให้ข้าราชการคืนเงินส่วนที่เบิกเกินสิทธิให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยเงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้เสมอตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขมาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตรามีลักษณะเป็นการจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นหลักประกันคุ้มครองความเชื่อและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่ง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ได้หรือไม่ประการสำคัญคือจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมีมากกว่าประโยชน์สาธารณะแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง แต่ภายหลังมีการแก้ไขอัตราค่าใช้จ่ายโดยปรับลดอัตราค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

หน่วยงานต้นสังกัดจึงมีคำสั่งเรียกเงินคืน ข้าราชการผู้ใช้สิทธิเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

โดยข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์) มีคำสั่งปิดสำนักงานในต่างประเทศที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงเดินทางกลับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๑ และขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษตามมาตรา ๗๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุมัติตามที่ขอ ต่อมา มาตรา ๗๐ (๔) ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกา ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยแก้ไขอัตราเบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่เป็นอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษและให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินที่เบิกเกินสิทธิมาชำระคืนแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินแก่ทางราชการ

คำสั่งอนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ผู้ฟ้องคดีจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยกรณีดังกล่าวว่า การที่มาตรา ๗๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่าย การเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยบัญญัติให้ข้าราชการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยได้ในอัตราที่ลดลงเหลือเพียงหนึ่งเท่าครึ่ง ของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และให้พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับย้อนหลัง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ. ๘/๒๕๔๗ ว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของเงินเพิ่มพิเศษ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกินอัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษ และถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้จากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อคำสั่งทางปกครองได้เกิดขึ้นแล้วจะมีผลในทางกฎหมายไปจนกว่าจะมีการกระทำทางปกครองอื่นมาลบล้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยมาตรา ๓ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมบางส่วนได้ การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยและได้รับคำสั่งอนุมัติ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

หรือได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องในสาระสำคัญ หรือได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้จักถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้

อีกทั้ง ความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ใช้เงินอันเกิดจากคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปหมดแล้ว ประกอบกับการเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุมัติให้เบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทยในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษบางส่วนมิได้เป็นประโยชน์กับสาธารณะแต่อย่างใด

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีคืนเงินส่วนที่อ้างว่าเบิกเกินสิทธิให้แก่ทางราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘/๒๕๕๔*)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการอธิบายหลักกฎหมายสำคัญ คือ **หลักความคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจ** (The principle of the protection of legitimate expectation) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีเหตุผลในการคุ้มครองสถานะในกฎหมายของปัจเจกบุคคลจากการถูกล่วงละเมิดโดยอำนาจรัฐ โดยรัฐต้องไม่ใช้อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ล่วงละเมิดประโยชน์ ของปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อถือและความไว้วางใจต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ คำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจต่าง ๆ ของรัฐ

แต่อย่างไรก็ตาม หลักนี้ได้รับการยกเว้นให้รัฐสามารถใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวได้หากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการใช้อำนาจนั้นมีอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรของรัฐสามารถเพิกถอนกฎเกณฑ์หรือออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ดังเช่น คดีนี้ซึ่งผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่อนุมัติให้เบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ประกอบกับการใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็มิได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่จะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งดังกล่าว



เรื่องที่ ๒๖

เมื่อคดีอาญายกฟ้อง ... จะขอให้ยกเลิกโทษทางวินัยได้หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๕/๒๕๖๑

ประเด็นข้อพิพาท

อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีมติไม่รับพิจารณาคำร้องขอของข้าราชการผู้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการที่ขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการใหม่ เนื่องจากคดีอาญายกฟ้อง

สาระสำคัญ

แม้ในคดีอาญาศาลฎีกาจะมีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัย จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย (จำเลยในคดีอาญา) แต่ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการผู้นั้นไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหา คำพิพากษายกฟ้องของศาลฎีกาจึงไม่ได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และข้อเท็จจริงที่ใช้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย ในอันที่จะทำให้มีคำขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

**เมื่อคดีอาญายกฟ้อง ...
จะขอให้ยกเลิกโทษทางวินัยได้หรือไม่ ?**

หลายท่านอาจเคยสงสัยว่า “โทษทางอาญา” กับ “โทษทางวินัย” มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันหรือไม่ เช่น หากคดีอาญาศาลยกฟ้อง การพิจารณาโทษทางวินัยจะต้องสอดคล้องกับผลในทางอาญาด้วยหรือไม่

ประเด็นปัญหาข้างต้น... ได้มีผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ด้วยเหตุที่ตนถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญา ผลในทางวินัยคือ ถูกผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไล่ออกจากราชการ แต่ผลในทางอาญาคือ คดีถึงที่สุดโดยศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง เช่นนี้ข้าราชการดังกล่าวจะขอให้ผู้มีอำนาจทบทวนหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ให้สอดคล้องกับผลในทางอาญาได้หรือไม่ ?

เรื่องนี้... เป็นกรณีที่สืบทารวจโทหนึ่ง (นามสมมติ) ได้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น มีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร ซึ่งในระหว่างที่ถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกันนั้น ในทางวินัยได้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน

ในส่วนคดีอาญา ศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่าสืบทารวจโทหนึ่งมีความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น และฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร พิพากษาลงโทษจำคุก และศาลอุทธรณ์ภาคก็ได้พิพากษายืนตามศาลจังหวัด

ในส่วนการดำเนินการทางวินัย สิบตำรวจโทหนึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเนื่องจากถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาดังกล่าว จากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานซึ่งสิบตำรวจโทหนึ่งถูกจับกุมในขณะที่ขับรถยนต์อยู่ใกล้สถานที่เกิดเหตุที่คนร้ายใช้อาวุธปืนยิงเข้าไปในบ้านพักของพันตำรวจเอกสอง (นามสมมติ) และเมื่อตรวจสอบพบว่าสิบตำรวจโทหนึ่งพกอาวุธปืนพร้อมกระสุนขนาดเดียวกัน และพบปลอกกระสุนปืนตกที่กระบะหลังรถยนต์ ๑ ปลอก และระหว่างกระจกหน้ากับกระโปรงรถอีก ๑ ปลอก โดยผลการตรวจปลอกกระสุนปืนและของกลางจากกองวิยาการยืนยันว่าตรงกับอาวุธปืนชนิดและขนาดเดียวกับที่พบในตัวสิบตำรวจโทหนึ่ง จึงเชื่อว่ายิงมาจากอาวุธปืนกระบอกเดียวกัน และน่าจะมีสาเหตุมาจากที่ภริยาของพันตำรวจเอกสองเป็นนักการเมืองคนละฝ่ายกับสิบตำรวจโทหนึ่ง ผู้มีอำนาจจึงมีคำสั่งลงโทษไล่สิบตำรวจโทหนึ่งออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๗๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สิบตำรวจโทหนึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ แต่อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์

ต่อมาปรากฏว่า... ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องสิบตำรวจโทหนึ่งในข้อหาพยายามฆ่าผู้อื่น เนื่องจากพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัย จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย เมื่อคดีถึงที่สุดเช่นนี้ สิบตำรวจโทหนึ่งเห็นว่ากรณีที่ศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้องในฐานะพยายามฆ่าานั้น ถือเป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้สิทธิในการขอให้พิจารณาโทษทางวินัยใหม่ได้ ดังนั้น เมื่อตนถูกศาลฎีกาพิพากษาลงโทษ

เฉพาะในความผิดฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร ลงโทษจำคุก ๔ เดือน และให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี หากจะต้องถูกลงโทษทางวินัยก็ควรเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มิใช่โทษไล่ออกจากราชการ จึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการใหม่โดยอ้างว่า “ข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญโดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น จึงไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา” ซึ่งอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วมีมติไม่รับคำร้องขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ สืบตำรวจโทหนึ่งจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวของอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ

สำหรับการขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่นั้น เมื่อพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการขอให้พิจารณาใหม่ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้บังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยมาตรา ๕๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (๒) คู่กรณีที่เกี่ยวข้องมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ

พิจารณาทางปกครอง (๓) เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น หรือ (๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ซึ่งคู่กรณีจะต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้”

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

ก่อนจะวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาของการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ว่า เมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น โดยอ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่จะขอให้พิจารณาใหม่ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการใหม่ จึงเป็นการยื่นคำขอภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเหตุว่า เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้อง ทำให้ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุผลในการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง

เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้กระทำ ความผิดตามที่ถูกกล่าวหา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า... แม้พฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัยจะเป็นการถูก กล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น และฐานมีและพา อาวุธปืน ไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร แต่โดยที่กฎหมาย ว่าด้วยวินัยข้าราชการตำรวจได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการ สอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการ ดำเนินคดีอาญา โดยโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบ วินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจ ของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วน การดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ และโทษนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำผิด การลงโทษในคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอัน ประจักษ์แจ้ง หากมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิด หรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ฉะนั้น การรับฟัง พยานหลักฐานเพื่อจะลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาจึง ไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่น คดีอาญา

เมื่อตำรวจภูธรจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการ และอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาศาลฎีกาจะมี คำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น แต่การยกฟ้องนั้น ก็เนื่องจากพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัย จึงยกประโยชน์ แห่งความสงสัยให้ผู้ฟ้องคดี (จำเลยในคดีอาญา) ตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสอง

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีได้หมายความว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

คำพิพากษายกฟ้องของศาลฎีกา จึงมิได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากการราชการ และข้อเท็จจริงที่ใช้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ในอันที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่พันกำหนดอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น การที่อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิมีมติไม่รับพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ของผู้ฟ้องคดี และการมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากการราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๕๕/๒๕๖๑)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว ได้วางบรรทัดฐานว่า ผลแห่งคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลฎีกา ซึ่งยกฟ้องคู่กรณี (จำเลย ในคดีอาญา) เพราะเหตุที่มีความสงสัยตามสมควรในพยานหลักฐาน มิใช่เป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ได้ ทั้งนี้ เพราะกระบวนการดำเนินการทางวินัยกับกระบวนการดำเนินคดีอาญานั้น เป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่ไม่เหมือนกัน จึงมีหลักในการรับฟัง

ข้อเท็จจริงที่ต่างกัน โดยในคดีอาญาจะต้องรับฟังพยานหลักฐานถึงขนาดที่ต้องขัดแย้งจนปราศจากข้อสงสัยหรือจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น หากยังมีความเคลือบแคลงสงสัยหรือมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลยเพราะโทษทางอาญามีลักษณะเป็นการจำกัดและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษเป็นสำคัญ แต่โทษทางวินัยจะมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบของระเบียบวินัยของราชการ ดำรงตนอย่างเหมาะสมและให้เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน ฉะนั้น หากพยานหลักฐานเพียงพอหรือมีมูลที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย ก็สามารถพิจารณาลงโทษทางวินัยได้แล้ว



เรื่องที่ ๒๗

ระยะเวลาฟ้องคดี ... กรณีเจ้าพนักงานที่ดิน
ไม่ออกโฉนดให้เนื่องจากมีผู้คัดค้าน !

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๖๓

ประเด็นข้อพิพาท

เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้ตามคำขอเนื่องจาก
กรมธนารักษ์คัดค้านการออกโฉนดที่ดินโดยอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ
ผู้ยื่นคำขอจึงใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

สาระสำคัญ

การยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ
แห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ยื่นคำขออออกโฉนดได้รับหนังสือของเจ้าพนักงาน
ที่ดินที่แจ้งว่ามีผู้คัดค้านและแจ้งว่าไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้
วันใด แต่โดยที่มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบ ๗ วัน นับแต่วันส่ง
(กรณีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับภายในประเทศ) จึงถือว่าผู้ยื่นคำขอควรได้รับ
หนังสือดังกล่าวเมื่อครบ ๗ วัน นับแต่วันส่งหนังสือนั้น และถือว่า
วันดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยจะต้อง
ฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

**ระยะเวลาฟ้องคดี ... กรณีเจ้าพนักงานที่ดิน
ไม่ออกโฉนดให้เนื่องจากมีผู้คัดค้าน !**

กรณีผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการให้ตามคำขอ โดยอ้างว่ามีหน่วยงานอื่นยื่นคัดค้านการออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว

เช่นนี้ ... หากผู้ยื่นคำขอประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล จะต้องฟ้องภายในกำหนดเวลาใด ?

นับเป็นเรื่องน่าสนใจและเป็นเรื่องใกล้ตัวสำหรับผู้ครอบครองที่ดินทุกท่าน ซึ่งสามารถหาคำตอบได้ในอุทธรณ์จากคดีปกครองที่นำมาฝากในวันนี้ ...

เหตุของคดีเกิดเมื่อ ... นางต้อยตั้งซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ เพื่อขออออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ แจ้งว่า กรมธนารักษ์คัดค้านการออกโฉนดที่ดินโดยอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ ใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งบ้านพักศึกษาศึกษาธิการอำเภอและจัดให้เช่า ซึ่งนางต้อยตั้งได้สอบถามความคืบหน้าในการรังวัดออกโฉนดที่ดินมาโดยตลอด และเจ้าพนักงานที่ดินก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ และลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ ชี้แจงเหตุที่ไม่สามารถดำเนินการได้

นางต้อยตั้งเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุ การคัดค้านของกรมธนารักษ์เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและเป็นการรบกวนสิทธิของตน และการที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินตามคำขอ

เป็นการละเลยต่อหน้าที่ ซึ่งกรมที่ดินในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดต้อง
ร่วมรับผิดชอบ

นางต้อยติ่งจิ่งยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๒๓
สิงหาคม ๒๕๖๐ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดิน
(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ดำเนินการ
ออกโฉนดที่ดินให้ และห้ามกรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ยุ่งเกี่ยว
หรือรบกวนการครอบครองที่ดินพิพาท

*ประเด็นสำคัญของคดี คือ นางต้อยติ่งจิ่งยื่นคำฟ้องภายใน
ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องว่ากรมธนารักษ์
กระทำการไม่ชอบ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งนางต้อยติ่งเป็นผู้ได้รับ
ความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมธนารักษ์คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน
และการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว ศาลสามารถออกคำสั่ง
โดยสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑)
นางต้อยติ่งจิ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง โดยต้อง
ยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี
ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

แม้จะไม่ปรากฏว่านางต้อยติ่งได้รับแจ้งหนังสือของเจ้าพนักงาน
ที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ที่แจ้งเรื่องคัดค้านของกรมธนารักษ์
วันใด แต่โดยที่มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบ ๗ วัน
นับแต่วันส่ง (กรณีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับภายในประเทศ) จึงถือว่า
นางต้อยติ่งควรได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙
และต้องฟ้องกรมธนารักษ์ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว ซึ่งถือเป็น

วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ **ต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙**

ส่วนการที่นางต้อยตั้งฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้ตามคำขอนั้น ถือเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และศาลสามารถออกคำสั่งโดยสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) นางต้อยตั้งจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อปรากฏว่าเจ้าพนักงานที่ดิน**มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙** แจ้งให้นางต้อยตั้งทราบว่าจะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ เนื่องจากมีผู้คัดค้านและไม่สามารถทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยที่ไม่ปรากฏว่านางต้อยตั้งได้รับหนังสือวันใด กรณีถือว่างานต้อยตั้ง**ควรได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙** ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และต้องฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินและกรมที่ดินภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือ **ภายในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐**

การที่นางต้อยตั้งยื่นฟ้องกรมธนารักษ์ เจ้าพนักงานที่ดินและกรมที่ดินทั้งสองกรณีต่อศาลในวันที่ **๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐** ถือเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีคำสั่ง **ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๖๓)**

สรุปได้ว่า ... เงื่อนไขเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายต้องศึกษาเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ซึ่งการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบหรือละเลยต่อหน้าที่ ต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และกรณีที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครองจากหน่วยงานโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจนว่าผู้รับได้รับหนังสือในวันใด ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนด ๗ วัน นับแต่วันส่ง และถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นแล้ว



ที่ปรึกษา

นายอติโชค	ผลดี	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี	ธัญญศิริ	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายปิยะศาสตร์	ไขว้พันธุ์	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวธัญธร	ปังประเสริฐ	ผู้อำนวยการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูล ทางวิชาการและวารสาร
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุญรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิตาภา	มุสิกชนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวสุชาดา	ศรีเกลี้ยง	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นายวัฒนา	ขวัญสุด	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวดาริกา	หวนสุริยา	พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
นางสาวชพร	นิคมเขต	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน ผู้พิมพ์
นางสาวอรณิชา	โคมวัฒนา	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน ผู้ออกแบบปก



จัดทำโดย

สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑

โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕

www.admincourt.go.th