

“ศาลปกครอง เพื่อความเป็นธรรมในสังคม”



๙ มีนาคม ๒๕๖๒
ปี ศาลปกครอง

“ศาลปกครอง ก้าวไกลในครลอง
เพื่อความเป็นธรรม”



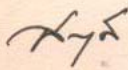
คำนำ

หนังสือรวมบทความอุทธรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง **ปฏิบัติราชการอย่างไร “ให้ปลอดภัย”** ฉบับนี้ เป็นการรวบรวมบทความที่เสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง คดีปกครอง และแนวทางปฏิบัติราชการที่ดี จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เป็นบรรทัดฐานในการใช้อำนาจทางปกครองที่ถูกต้องและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตนตามที่กฎหมายรับรองได้อย่างถูกต้อง โดยบทความที่นำมารวบรวมไว้นี้เป็นบทความที่ได้เคยนำลงเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ คอลัมน์รายงานพิเศษแล้ว

การรวมเล่มบทความดังกล่าว ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสาระสำคัญของบทความแต่ละเรื่อง จะมีส่วนในการส่งเสริมแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครอง

และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย ทั้งนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอโดยแยกประเภทเรื่องออกเป็น ๗ หัวข้อ จำนวนทั้งสิ้น ๓๐ บทความ พร้อมทั้งได้จัดทำ “ประเด็นชวนคิด” และ “ข้อสรุปชวนอ่าน” ของแต่ละบทความไว้ด้วย เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกสำหรับท่านผู้อ่านที่จะได้ทราบประเด็นสำคัญที่เป็นหัวใจของเรื่องและข้อสรุปที่น่าสนใจ ในแต่ละบทความได้อย่างรวดเร็ว และยังเป็นการชี้ชวนท่านผู้อ่านในการศึกษาเนื้อหาของบทความ ซึ่งมีสาระสำคัญแตกต่างกันออกไป รวมเล่มบทความฉบับนี้จึงนับว่าเป็นประโยชน์และเหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง นักกฎหมาย นิสิต/นักศึกษา และประชาชนทั่วไปในการศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว

ท้ายนี้ ขอขอบคุณกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ ที่ได้ดำเนินการจัดทำรวมเล่มบทความฉบับนี้เพื่อความสะดวกของผู้อ่าน



(นางสมฤดี ชัยญญศิริ)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒

สารบัญ

ลำดับ ที่	เรื่อง	หน้า
	 คติพิพาทเกี่ยวกับ “คำสั่งทางปกครอง”	
๑.	เรื่อง การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ : ความสำคัญของหลักการพิสูจน์ความจริง	๑
๒.	เรื่อง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครอง ... กรณีนายทะเบียนมี “คำสั่ง ไม่อนุญาตให้มีและใช้อำวุธปืน”	๑๖
๓.	เรื่อง แท็กซี่ติดแก๊ส NGV ยื่นชำระภาษี – ต้องมี “ใบรับรอง” อะไรบ้าง	๒๘
๔.	เรื่อง “หนังสือแจ้งเตือน” : สั่งได้ แต่ไม่มีผล ใช้บังคับ !	๓๕
๕.	เรื่อง เจ้าของอาคารเดิมไม่ขออนุญาตดัดแปลง อาคาร ... เจ้าพนักงานท้องถิ่น “มีอำนาจ” บังคับกับผู้ครอบครองอาคารคนใหม่	๔๔

ลำดับ ที่	เรื่อง	หน้า
	 คติพิพาทเกี่ยวกับ “การบริหาร งานบุคคลและวินัย”	
๖.	เรื่อง การใช้ดุลพินิจพิจารณาคุณสมบัติ ผู้สมัครสอบเป็น “ข้าราชการตำรวจ”	๕๕
๗.	เรื่อง คำสั่งย้ายลักษณะใด ? ที่ไม่ได้ เงินวิทยฐานะ !	๖๙
๘.	เรื่อง “การประเมินสมรรถภาพ” เพื่อต่ออายุ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการอัยการ	๗๖
๙.	เรื่อง แบบฟอร์มสำเนาชื่อผู้ลงนามลงหน้า ทำไม่ได้ ! : เสี่ยงเสียหายแก่ราชการ	๘๙
๑๐.	เรื่อง องค์ประกอบกรรมการไม่ครบ ! : ส่งผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบ !	๙๗
๑๑.	เรื่อง ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ : ถ้ามีมูลเพียงพอ !!	๑๐๖

ลำดับ ที่	เรื่อง	หน้า
	 คดีพิพาทเกี่ยวกับ “การละเลย / ล่าช้า ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด”	
๑๒.	เรื่อง สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง กรณีหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ละเลยต่อหน้าที่”	๑๑๕
๑๓.	เรื่อง “หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้อง ร้องขอ” : มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาการฟ้องคดี !?	๑๓๑
๑๔.	เรื่อง ประชาชนเดือดร้อนเสียหาย : เจ้าหน้าที่ มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่ใช้อำนาจ !!	๑๔๒
๑๕.	เรื่อง ประเด็นการตั้งข้อถก “สุทธินิติวินัย” หรือ “อินทามระ”	๑๕๒
	 คดีพิพาทเกี่ยวกับ “การกระทำละเมิด และความรับผิดชอบอื่น”	
๑๖.	เรื่อง บุคคลภายนอกเสียหายจากการกระทำ ละเมิด : สิทธิของผู้เสียหายกับหน้าที่ ของหน่วยงานของรัฐ	๑๕๙
๑๗.	เรื่อง สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินเวลา ที่กำหนด : หมดสิทธิเรียกร้อง !	๑๗๒

ลำดับ ที่	เรื่อง	หน้า
๑๘.	เรื่อง ฟ้องศาลไหน ? หากเสียหาย เพราะ ...จับผิดตัว !	๑๘๔
๑๙.	เรื่อง “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” แต่ไม่เกิด ความเสียหาย ไม่ต้องชดใช้ฐานละเมิด !	๑๙๒
๒๐.	เรื่อง เรียกค่าสินไหมทดแทน ... จากการถูก คุมขัง “เกินกำหนด”	๒๐๒
๒๑.	เรื่อง ซื้อที่ดินมาโดยสุจริต แต่กลับไม่มี กรรมสิทธิ์ครอบครอง !	๒๑๑
๒๒.	เรื่อง เกือบละเมิด ! เพราะละเลยไม่เรียกค่าปรับ จากผู้ผิดสัญญา	๒๑๗
๒๓.	เรื่อง “รับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” : ทำโดยชอบ แต่ต้องชดใช้ !	๒๒๖
	 คดีพิพาทเกี่ยวกับ “การจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐ”	
๒๔.	เรื่อง “ผลประโยชน์ของราชการ ” หัวใจ ในการจัดซื้อจัดจ้าง !!	๒๓๓
๒๕.	เรื่อง ก่อสร้างไม่ครบตาม “แบบแปลน” แบนท้าย สัญญา : มีสิทธิถูกปรับ – รับค่าจ้างไม่เต็ม !	๒๕๑

ลำดับ ที่	เรื่อง	หน้า
๒๖.	เรื่อง ศาลปกครอง เปิดแผนก “คดีวินัย การคลังและการงบประมาณ” ในศาลปกครอง สูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ทุกแห่ง !!	๒๖๓
	 คดีพิพาทเกี่ยวกับ “การใช้สิทธิ ขอข้อมูลข่าวสารของราชการ”	
๒๗.	เรื่อง “สิทธิประชาชน” ในการขอข้อมูลข่าวสารที่ อยู่ในความครอบครองของ “องค์กรอิสระ”	๒๗๔
๒๘.	เรื่อง การขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร : เพื่อปกป้อง สิทธิ / ตรวจสอบการทำงานของรัฐ	๒๘๘
	 คดีพิพาทเกี่ยวกับ “วิธีการชั่วคราว ก่อนการพิพากษา”	
๒๙.	เรื่อง วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา : มาตรการคุ้มครองสิทธิผู้ฟ้องคดีชั้นแรก ที่ไม่อาจมองข้าม !	๓๐๒
๓๐.	เรื่อง ขอลุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ขาดคุณสมบัติ ประภวตราดา	๓๑๓



คดีพิพาทเกี่ยวกับ
“คำสั่งทางปกครอง”



เรื่องที่ ๑

การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ :
ความสำคัญของหลักการพิสูจน์ความจริง

หัวใจของเรื่อง

“การแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐาน
ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง”

ประเด็นชวนคิด

๑. การพิจารณาว่าผู้ใดพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุครบวาระ เพราะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ฝ่ายปกครองมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเพียงใด ?

๒. เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินทับซ้อนกับที่ดินข้างเคียง เพราะมิได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน กรมที่ดินจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้ซื้อที่ดินมาโดยสุจริตหรือไม่ ?

๓. ฝ่ายปกครองอ้างมติที่ประชุมฯ ครั้งเก่า ในการมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยไม่ลงไปตรวจสอบสถานที่จริง ได้หรือไม่ ?



การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ : ความสำคัญของหลักการพิสูจน์ความจริง

รวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ คือ หลักการสำคัญของการปฏิรูประบอบราชการไทยโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน ประชาชนหรือบุคคลที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะได้มีหลักประกันความเป็นธรรมและสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนได้ ทั้งในชั้นก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมการในชั้นการออกคำสั่งทางปกครอง และในชั้นภายหลังจากการออกคำสั่งทางปกครอง คือ ขั้นตอนการทบทวนคำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ในขั้นตอน การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็น “การเตรียมการหรือการดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง หรือก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี” นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองไว้หลายประการ อาทิ การพิสูจน์ความจริงด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง



อย่างครบถ้วนและรอบด้าน หรือการให้สิทธิแก่คู่กรณีในการโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานหรือเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น

บทความนี้จะเป็นการนำเสนอความสำคัญของการแสวงหา ข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน หรือ **“หลักการพิสูจน์ความจริงตามระบบไต่สวน”** ก่อนที่ผู้ที่มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่จำกัดผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณี รวมถึงการแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณีหรือพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ การให้ผู้ครอบครองส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งการออกไปตรวจสถานที่ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

หลักการดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางในการปฏิบัติราชการหรือบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี ทั้งยังจะทำให้ฝ่ายปกครองตระหนักถึงความสำคัญของการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้านตามที่บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจหน้าที่ไว้ ย่อมจะก่อให้เกิดผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง



ผู้เขียนขอแนะนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

คดีแรก กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้แพทย์ประจำตำบลพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเกษียณอายุ โดยไม่ได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด ให้ครบถ้วน ซึ่งคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีที่เอกสารหลักฐานของทางราชการระบุข้อมูลวัน เดือน ปีเกิด ไม่สอดคล้องตรงกัน

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขณะที่ดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่อำเภอว่าผู้ฟ้องคดีจะครบวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไปตรวจสอบทะเบียนประวัติและพบว่า มีการแก้ไขปีเกิดของตน จึงโต้แย้งว่าตนเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ไม่ใช่ พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่เจ้าหน้าที่ไม่รับฟัง กลับรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ และหลังจากที่ทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้แจ้งให้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แก้ไข พ.ศ. เกิดให้ถูกต้อง แต่ได้รับการปฏิเสธเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว

นายอำเภออ้างว่า ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารหลักฐานมาขอแก้ไขให้ถูกต้องแล้วแต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย และต้องถือปฏิบัติตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๑.๒/๓๒๗๗ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๘ ที่ระบุว่า กรณีวัน เดือน ปีเกิด ที่ปรากฏในเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ไม่ตรงกัน และไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าเอกสารหลักฐานใดแสดงวัน เดือน ปีเกิดที่แท้จริง การนับอายุของบุคคลเพื่อทราบว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น จึงต้องพิจารณาจาก



ทะเบียนประวัติกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล (สน.๑๑) เป็นสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และ ให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดิม หากไม่อาจแต่งตั้งได้ ให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มีดังนี้

(๑) สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนนักเรียน ระบุว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยไม่ระบุวันที่ และเดือนเกิด

(๒) ใบสุทธิการจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ระบุว่า เกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๙๕

(๓) ทะเบียนประวัติกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล (สน.๑๑) ซึ่งมีร่องรอยการแก้ไข ระบุว่า เกิดวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๙๒

ปัญหา คือ เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริง โดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาว่าผู้ใดผู้หนึ่ง พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ เมื่อใด จะต้องพิจารณาจากวัน เดือน ปี เกิด ที่ถูกต้อง แท้จริงของผู้นั้นเป็นข้อสาระสำคัญ ซึ่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องผูกพัน อยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐาน (มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) จากผู้ฟ้องคดี



เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ก่อนที่นายอำเภอจะรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้น ถือเป็นการโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีมีอายุยังไม่ครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ ๖๐ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ นายอำเภอจึงมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป การที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงแต่พิจารณาเอกสารทะเบียนประวัติตามแบบ สน.๑๑ โดยไม่ตรวจสอบเอกสารทางทะเบียนอื่น ๆ ประกอบการพิจารณา จึงถือว่ามีได้พิจารณาตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดตามเอกสารต่าง ๆ จะไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ก็มีเพียงทะเบียนประวัติตามแบบ สน.๑๑ เท่านั้นที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีเกิดปี พ.ศ. ๒๔๙๒ และเมื่อการบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติตามแบบ สน.๑๑ ต้องอาศัยฐานข้อมูลจากหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นสาระสำคัญ อีกทั้งไม่ปรากฏหลักฐานอื่นใดว่าผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขปีเกิดในภายหลัง จึงเชื่อได้ว่า การบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติอาจมีข้อผิดพลาดหรือมีการแก้ไขข้อมูลภายหลัง ประกอบกับทะเบียนประวัติมีร่องรอยการแก้ไขซึ่งเป็นข้อพิรุธน่าสงสัย จึงไม่อาจรับฟังข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้ (โดยลำพัง) เมื่อหลักฐานตามสำเนาทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นเอกสารราชการที่ออกให้เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานไม่ปรากฏข้อพิรุธสงสัยในความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ดังนั้น การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุ



ยังไม่ครบ ๖๐ ปี ซึ่งยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓๔/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

(๑) การที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยอาศัยฐานข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด ของบุคคล ดังเช่นการนับอายุของบุคคลเพื่อพิจารณาการพ้นจากตำแหน่ง ในคดีนี้ เอกสารหลักฐานสำคัญที่จะต้องนำมารับฟังเพื่อหาข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งการ ก็คือ ทะเบียนบ้าน และบัตรประจำตัวประชาชน เนื่องจากเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นโดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับรายการของบุคคล เช่น ชื่อและนามสกุล เลขประจำตัวประชาชน และวัน เดือน ปีเกิด เป็นต้น

(๒) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น พึงตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทุกฉบับโดยไม่จำกัดหรือยึดติดอยู่เพียงแค่เอกสารหลักฐานของคู่กรณี เท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ ตลอดจนข้อพิรุธสงสัยของเอกสารต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีข้อมูลประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ที่ถูกต้องครบถ้วน

(๓) หากมีการโต้แย้งจากคู่กรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบข้อโต้แย้งและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ สำหรับนำมาหักล้างหรือพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวเพื่อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่



คดีที่สอง กรณีการออกโฉนดที่ดิน โดยเจ้าพนักงานที่ดิน ไม่ได้ตรวจสอบตำแหน่งหรือแนวเขตที่ดินก่อนออกโฉนดที่ดิน ทำให้ทับซ้อนกับที่ดินของผู้อื่น

คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินมีโฉนดแปลงหนึ่ง เนื้อที่ ๘ ไร่ ๖๙ ตารางวา จากนางสาวฟ้า (นามสมมติ) ในฐานะผู้จัดการมรดกของนางสาวดาว (นามสมมติ) ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ บริษัท เอ จำกัด เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ยื่นคำขอรวมโฉนดที่ดิน จำนวนสามแปลงให้เป็นแปลงเดียว เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ทำการรังวัดรวมโฉนดที่ดินดังกล่าว แต่เมื่อลงระวางแล้ว ปรากฏว่าโฉนดที่ดินแปลงหนึ่งของบริษัท เอ จำกัด ทับซ้อนกับโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงคัดค้านการรังวัด รองอธิบดี ซึ่งอธิบดี กรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มอบหมายได้พิจารณาสำนวนการสอบสวน ของคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ได้มีคำสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยแก้ไขเนื้อที่เป็น ๕ ไร่ ๒ งาน ๖๐ ตารางวา

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน หากไม่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้ชดใช้ค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ปัญหา คือ การที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจากนางสาวฟ้าซึ่งเป็น ผู้ชาย จำนวน ๘ ไร่ ๖๙ ตารางวา แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขรูปแผนที่ และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินเป็น ๕ ไร่ ๒ งาน ๖๐ ตารางวา เนื่องจาก เจ้าของที่ดินข้างเคียงโต้แย้งว่า การออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทับซ้อน ที่ดินข้างเคียงบางส่วน กรณีถือได้ว่า การออกโฉนดที่ดินเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ? และกรมที่ดินจะต้องรับผิดชอบผู้ที่ได้ซื้อ ที่ดินมาโดยสุจริตหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โฉนดที่ดินเป็นเอกสารมหาชน ที่รับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามจำนวน



เนื้อที่ที่ระบุไว้ ซึ่งบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินนั้นมิอำนาจนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อแสวงหาประโยชน์กับบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกนั้นย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นโฉนดที่ดินที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายและสำแดงข้อมูลที่ถูกต้องทุกรายการประกอบกับการออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน และเป็นผู้มีวิชาชีพ มีความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป จึงต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจในการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องตรวจสอบตำแหน่งและแนวเขตที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินว่าจดที่ดินของบุคคลใดบ้าง และแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตที่ดิน รวมทั้งต้องตรวจสอบระวางแผนที่ว่าที่ดินดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินของบุคคลใดหรือไม่

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกโฉนดที่ดินให้แก่ นางสาวฟ้าโดยมิได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ที่นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่งหากตรวจสอบก็จะพบว่ามีส่วนทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่น แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอไม่ ถือได้ว่า กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดินจากนางสาวฟ้าโดยสุจริต และได้รับความเสียหาย การปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจึงมีผลเป็นการกระทำละเมิด



ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๕/๒๕๕๔)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ

(๑) การไม่แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน ทั้งที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อาจจะส่งผลให้การออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายนั้น

(๒) ความสำคัญของโฉนดที่ดินอันถือเป็นเอกสารมหาชนที่รับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีจำนวนเนื้อที่ดินตามที่ระบุไว้ในโฉนดที่ดิน ซึ่งผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีอำนาจที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอย่างใด ๆ หรือแสวงหาประโยชน์กับบุคคลภายนอก และในกรณีของบุคคลภายนอกนั้นย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายและสำแดงข้อมูลที่ถูกต้องทุกรายการ ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินจึงต้องดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตำแหน่งและแนวเขตที่ดินด้วยความระมัดระวัง และละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินนั้นถูกต้องตามกฎหมาย

คดีที่สาม กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอ้างมติที่ประชุมของตัวแทนที่ได้รับผลกระทบจากการให้ผู้ฟ้องคดียุติการประกอบกิจการ มาเป็นเหตุในการมี



คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยมีได้ติดตามหรือออกไป ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ

ข้อเท็จจริงในคดี คือ ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อเป็นฟาร์มเลี้ยงสุกรซึ่งมีขนาดกลางและมีลักษณะเป็นโรงเรือนปิด มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ผ่านระบบก๊าซชีวภาพ ต่อมาขณะที่ผู้ฟ้องคดีเลี้ยงสุกรรุ่นแรก ได้มีราษฎรในพื้นที่ร้องเรียนปัญหามีกลิ่นเหม็นรบกวนจากฟาร์มเลี้ยงสุกรผู้ฟ้องคดีจึงได้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ และยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำแนะนำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แต่ในระหว่างประกอบกิจการได้มีราษฎรร้องเรียนอีก จนกระทั่งมีการจัดการประชุมผู้เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีได้เสนอว่าจะสร้างกำแพงด้านหลังฟาร์มติดกั้นเพื่อให้กลิ่นเหม็นลอยสูงขึ้น และศึกษาแนวทางปฏิบัติจากผู้ประกอบการรายอื่นที่มีระบบบริหารจัดการที่ดี ซึ่งที่ประชุมก็ยอมรับมาตรการที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ แต่หลังจากนั้นก็มีกรร้องเรียนปัญหาเดิมอีก นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงให้ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาอีกครั้ง และที่ประชุมมีมติให้ผู้ฟ้องคดีเลิกกิจการ

ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีคำสั่งปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ และที่ประชุมฯ ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเลิกกิจการ

ผู้ฟ้องคดีจึงโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง



ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนที่จะเจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโดยอ้างมติที่ประชุมของตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งที่ยังมิได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ถือเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเรื่องปัญหากลั่นרבจนแล้วหรือไม่ และกลั่นרבจนยังคงมีอยู่ถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของผู้อยู่อาศัยข้างเคียงหรือไม่ แต่กลับอ้างเพียงมติในการประชุมที่ให้ผู้ฟ้องคดียุติการประกอบกิจการมาเป็นเหตุไม่ต่อใบอนุญาต ทั้งที่การประชุมครั้งดังกล่าวข้อเท็จจริงยังฟังไม่ยุติว่ายังมีกลั่นרבจนจากฟาร์มถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือไม่คงมีเพียงผู้แทนของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกล่าวอ้างเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีข้อเท็จจริงมาสนับสนุนอีก จึงเป็นการรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการและให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้อง



ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๑๖/๒๕๕๗)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อจัดให้มีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ หรือคำสั่งอนุญาตให้ต่อหรือไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบว่าเอกสารหลักฐานที่ผู้ยื่นคำขอได้ยื่นประกอบการพิจารณาอนุญาตถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และผู้ประกอบกิจการได้ดำเนินการอย่างใด ๆ ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้สั่งการไว้แล้วหรือไม่ เช่น การสั่งให้ทำผาปิดบ่อสิ่งปฏิกูล การให้ล้างโรงเรือนเลี้ยงสุกรอย่างสม่ำเสมอ และการแก้ไขปรับปรุงสถานประกอบการ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสมหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมว่า ผู้ประกอบกิจการได้ปฏิบัติหรือแก้ไขปัญหานั้นแล้วหรือไม่ เพียงใด ซึ่งการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ นั้น จะต้องพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไม่ผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงที่ได้จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมถึงต้องติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่จริง เพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างรอบด้านและครบถ้วน อันจะส่งผลทำให้การใช้อำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้ประกอบกิจการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย



จากข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ทั้งสามคดีข้างต้น ถือว่าเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่สำคัญ สำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาทางปกครองว่า มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ และแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่อง โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณี และต้องพิจารณาพยานหลักฐาน ที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นโดยมีความมุ่งหมายว่า เมื่อมีเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งเรื่องใดเกิดขึ้น และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่นั้นอาจก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายหรือเป็นเงื่อนไข ในการใช้อำนาจให้เจ้าหน้าที่ที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อย่างไร เจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้ปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามกฎหมายจึงจะต้องตระหนักเสมอว่า พื้นฐานในการจัดทำ คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ย่อมมาจากการรับรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ จะต้องแสวงหาและตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะใช้อำนาจให้ได้ ความเป็นที่ยุติเสียก่อน หากเห็นว่า พยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริง ที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีอำนาจที่จะแสวงหา ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ตลอดจนรวบรวมและชี้แจงน้ำหนัก พยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนในการวินิจฉัย สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือ ชอบด้วยกฎหมาย และสามารถอำนวยการความยุติธรรมให้คู่กรณี ได้อย่างแท้จริง





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ เช่น การพิจารณาว่า ผู้ใดพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุครบวาระเพราะมีอายุครบ ๖๐ ปี บริบูรณ์หรือไม่ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น รวมทั้งต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ครบถ้วน ประกอบการพิจารณา

๒. เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ อันเกิดจาก ความประมาทเลินเล่อในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานทางปกครองคือกรมที่ดินย่อมต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย คือผู้ซื้อที่ดินที่ถูกกระทบสิทธิโดยสุจริต

๓. ฝ่ายปกครองต้องรับฟังพยานหลักฐานและข้อเท็จจริง อย่างรอบด้านและครบถ้วน รวมทั้งติดตามหรือออกไปตรวจสอบ สถานที่จริง ก่อนที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อผู้รับ คำสั่ง การอ้างมติที่ประชุมฯ ครั้งเก่าเพื่อมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต ประกอบกิจการ โดยไม่ได้ลงไปตรวจสอบสถานที่จริงเสียก่อนว่า ข้อเท็จจริงในปัจจุบันเป็นอย่างไร จึงเป็นการใช้อำนาจออกคำสั่ง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



เรื่องที่ ๒

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย
โดยศาลปกครอง กรณีนายทะเบียนมี
“คำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน”

หัวใจของเรื่อง

“คำสั่งทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย
ทั้งรูปแบบและเนื้อหา”

ประเด็นชวนคิด

๑. คำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืน ฝ่ายปกครอง
ต้องให้โอกาสผู้ยื่นคำขอได้รับทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดง
พยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งหรือไม่ ? และนายทะเบียนท้องที่ต้อง
ให้เหตุผลในคำสั่งดังกล่าวด้วยหรือไม่ ?

๒. หากผู้ยื่นคำขอเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน และไม่มี
ลักษณะต้องห้ามในการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน นายทะเบียน
ท้องที่จำต้องผูกพันออกไปอนุญาตให้ตามที่ขอหรือไม่ ?



การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย
โดยศาลปกครอง ... กรณีนายทะเบียนมี
“คำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อำนาจปิ่น”

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ใช้ระบบการพิจารณาที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน” แตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมที่ใช้ “ระบบกล่าวหา” โดยในระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ทั้งจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อศาล ทั้งที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การหรือคำให้การเพิ่มเติม เพื่อให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และเพื่อสร้างความสมดุลในความไม่เสมอภาคระหว่างคู่กรณีที่เป็นฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในทางปกครองและมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยไม่ผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อศาลก็ตาม แต่ระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองก็ยังยึดหลักการรับฟังความสองฝ่ายอย่างเคร่งครัด คือ การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอหรือข้อกล่าวอ้างของคู่กรณีอีกฝ่ายเสมอ โดยแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน

คดีที่น่าสนใจในวันนี้ คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของศาลปกครอง



ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาจากการที่นายทะเบียนอาวุธปืน มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนยาว ๒ กระบอก คือ อาวุธปืนยาวลูกกรด ขนาด .๒๒ แบบมีศูนย์เล็ง และอาวุธปืนยาวลูกซอง ๕ นัด ขนาด ๑๒ ต่อนายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่ โดยอ้างเหตุผลว่าอาวุธปืนที่มีอยู่แล้ว ๒ กระบอก คือ อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกรด ขนาด .๒๒ ระบบลำเลียงไม่เหมาะสมกับการใช้งานป้องกันเพราะไม่มีศูนย์เล็งซึ่งไม่สามารถติดตั้งเพิ่มเติมได้ แต่นายทะเบียนอาวุธปืน มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ไม่อนุญาตตามคำขอ โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนอยู่แล้ว ๒ กระบอก ซึ่งพอสมควร แก่ฐานานุรูปที่จะต้องมียาอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (เป็นคดีแรก) โดยฟ้องนายทะเบียน อาวุธปืน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืน

แต่หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว นายทะเบียน อาวุธปืนได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีขาดเหตุผล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต และผู้ฟ้องคดี ได้รับอนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนแล้ว ๒ กระบอก จึงเพียงพอ ต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินและที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ร้านค้าอยู่ในเขตชุมชนไม่ไกลจากป้อมตำรวจ มีไฟฟ้าส่องสว่างในเวลา



กลางคืนและไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรม พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (เป็นคดีที่สอง) โดยมีคำขอเช่นเดิม คือขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนไม่ได้ให้เหตุผล ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ จึงไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องไว้ทั้งสองคดี และต่อมา มีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อคำสั่งดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องตกอยู่ในบังคับที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้



โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือไม่ ? อันเป็นกรณีที่ศาลปกครองใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในด้าน “รูปแบบ” ๒ ประการ กล่าวคือ

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

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการทำคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี โดยจะต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ซึ่งใช้ในขณะนั้น) ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มีและใช้อาวุธปืนไว้แต่อย่างใด ทั้งอาวุธปืนเป็นสิ่งที่อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่อาจถือว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิหรือเสรีภาพไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืน จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิหรือเสรีภาพซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวมาก่อน การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอ จึงเป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น



จึงไม่มีผลกระทบต่องสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี การไม่ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง จึงไม่ใช้การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

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

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เมื่อคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ทำเป็นหนังสือและไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้น ๔ กรณีด้วยกัน คือ ๑. มีผลตรงตามคำขอ และไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น ๒. เป็นเหตุผลที่รู้กันอยู่แล้ว ๓. ต้องรักษาไว้เป็นความลับ และ ๔. เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร ในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ อย่างไรก็ตาม โดยหลักของการให้เหตุผลในคำสั่งจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือเท่านั้น) จึงต้องจัดให้มีเหตุผล ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยจัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์ แต่ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ไม่อนุญาต



ให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มีหรือใช้อาวุธปืนตามคำขอและแจ้งคำสั่งทางปกครองนี้ใหม่โดยระบุเหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครองใหม่ ทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชีพ ท่าเลที่ตั้งของสถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตนและบุคคลในครอบครัว จึงถือได้ว่าได้จัดให้มีเหตุผลโดยครบถ้วนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วแม้คำสั่งฉบับนี้จะทำขึ้นภายหลังจากที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง (ครั้งแรก) แต่ก็ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จและแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงเป็นการแก้ไขเยียวยา คำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มีและใช้อาวุธปืน เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ประเด็นนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์” ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ยื่นคำขอจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม



ตามมาตรา ๑๓ นายทะเบียนท้องถิ่นที่มีหน้าที่หรือมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุผลหรือความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่าจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับการป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากนักน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตตลอดจนการพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องซื้อ มีและใช้อาวุธปืน โดยไม่ได้มีเจตนาที่จะให้มีสภาพบังคับเป็นกฎ และหลักการดังกล่าวมิได้ชักนำให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาใบอนุญาตโดยขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ นายทะเบียนท้องถิ่นที่จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนดังกล่าวได้ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพค้าขาย มิได้เป็นข้าราชการผู้มีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตและร้านค้าอยู่ในเขตชุมชนไม่ห่างจากป้อมตำรวจ มีไฟฟ้าส่องสว่างในเวลากลางคืน และไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรม การที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ๒ กระบอก จึงพอเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการดังกล่าวโดยสุจริตหรือโดยชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน



พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีฝ่ายปกครองใช้อำนาจออก “คำสั่งทางปกครอง” โดยการตรวจสอบทั้งในด้านรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครอง คือ การให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้เหตุผลตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองที่หากฝ่าฝืนย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ และการตรวจสอบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง คือ การใช้ “ดุลพินิจ” ของฝ่ายปกครองในการพิจารณาออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

อย่างไรก็ตาม การให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานนั้น หมายถึง เฉพาะกรณีที่เป็นการคำสั่งทางปกครองที่อาจ “กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี” โดยสิทธิของคู่กรณีจะมีอยู่หรือไม่อย่างไร จะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายรับรองสิทธิของคู่กรณีในเรื่อง



ดังกล่าวหรือไม่ หากคู่กรณีเป็นผู้ไม่มีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ การออกคำสั่งทางปกครองก็ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนข้อผูกพันของฝ่ายปกครองที่ต้องให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึง เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือเท่านั้น โดยฝ่ายปกครองจะต้องให้ “เหตุผล” เพื่อให้คู่กรณีรับรู้และเข้าใจถึง การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งเหตุผลในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ และหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ได้ ให้เหตุผล ณ เวลาที่ออกคำสั่ง ฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะแก้ไข ข้อบกพร่องหรือความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวนี้ได้ด้วยการให้เหตุผล ในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ว่า แม้ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จะล่วงพ้นไปแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์หาได้สิ้นสุดลงเมื่อระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จล่วงพ้นไป หรือเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่ง ให้เพิกถอนคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์ไม่

นอกจากนี้ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้กำหนด “นโยบาย” หรือ “แนวทางปฏิบัติ” สำหรับให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งหรือเกิดการลักลั่นกันโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตามว่า หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการดังกล่าวได้



แต่แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องไม่มีสภาพ
บังคับเป็นกฎ และต้องไม่ชักนำให้เจ้าหน้าที่ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ
ด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายใด และขัดต่อหลักการพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจ





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. การให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานนั้น หมายถึงเฉพาะกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เมื่อไม่มีกฎหมายได้รับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มีและใช้อาวุธปืนไว้ การมีคำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจึงไม่เป็นการกระทบสิทธิ และไม่จำเป็นต้องให้โอกาสโต้แย้งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อคำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเป็นคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือต้องให้เหตุผลของคำสั่งด้วย หากมีการฝ่าฝืนไม่ได้ให้เหตุผล ณ เวลาที่ออกคำสั่ง ฝ่ายปกครองสามารถที่จะแก้ไขข้อบกพร่องหรือความไม่สมบูรณ์นั้นได้ ด้วยการให้เหตุผลในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

๒. แม้ผู้ยื่นคำขอมีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน ฝ่ายปกครองก็ได้มีหน้าที่หรือมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะออกใบอนุญาตหรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุผลหรือความจำเป็นของผู้ยื่นคำขอ อนุญาตประกอบการพิจารณาเป็นราย ๆ ไป



หัวใจของเรื่อง

“กฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์แตกต่างกัน
จึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติ
ของกฎหมายแต่ละฉบับ”

ประเด็นชวนคิด

๑. รถแท็กซี่ที่ติดตั้งระบบก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน อยู่ในบังคับของกฎหมายใด และกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์อย่างไร ?

๒. ในการยื่นชำระภาษีประจำปีของรถแท็กซี่ที่ติดตั้งระบบก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน ต้องยื่นเอกสารอะไรบ้าง มีความแตกต่างจากรถแท็กซี่ที่ไม่ได้ติดตั้งระบบก๊าซธรรมชาติฯ ดังกล่าว หรือไม่ ?



แท็กซีติดแก๊ส NGV ยื่นชำระภาษี – ต้องมี “ใบรับรอง” อะไรบ้าง ?

การชำระภาษีรถยนต์ประจำปี เจ้าของรถต้องมีใบรับรองการตรวจสภาพรถยนต์ยื่นประกอบในการชำระภาษีดังกล่าว โดยข้อ ๒๐ ของระเบียบกรมการขนส่งทางบก ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนและภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๓๑ กำหนดให้ในการชำระภาษีรถยนต์ประจำปี เจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการตรวจสอบหลักฐานพร้อมด้วยผลการตรวจสภาพรถ เมื่อถูกต้องจึงดำเนินการจัดเก็บภาษีประจำปีได้ ทั้งนี้ เพราะใบรับรองการตรวจสภาพรถ ถือเป็นเครื่องมือของรัฐในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้รถใช้ถนน

แต่กรณีของรถยนต์ที่มีการติดตั้งก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน (NGV : Natural Gas for Vehicles) หรือที่เรียกกันง่าย ๆ อย่างติดปากว่า รถติดตั้งแก๊ส NGV นั้น จำเป็นต้องมีใบรับรองเพิ่มอีก ๑ ประเภท คือ ใบรับรองผ่านการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงในการยื่นชำระภาษีรถยนต์ประจำปีด้วย เนื่องจากกรมการขนส่งทางบกได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาการตรวจและทดสอบ และการออกหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามความในกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยข้อ ๙ ของประกาศดังกล่าว ได้กำหนดให้รถที่ติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถยนต์



ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง เจ้าของรถต้องนำรถไปตรวจและทดสอบเพื่อขอหนังสือรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ ก่อนครบกำหนดการเสียภาษีประจำปีในปีถัดไป ซึ่งเป็นการรับรองความปลอดภัยในการใช้งานของรถที่ติดตั้งแก๊ส NGV ดังนั้น รถทุกคันที่ติดตั้งแก๊ส NGV จึงต้องนำรถไปตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง ก่อนที่จะชำระภาษีประจำปีด้วย

คดีพิพาทที่ผู้เขียนนำเสนอในคอลัมน์รายงานพิเศษฉบับนี้เป็นกรณีที่เจ้าของรถแท็กซี่ที่ติดตั้งแก๊ส NGV (ผู้ฟ้องคดี) มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าตนเองอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน ๗ คน ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าว ในการชำระภาษีประจำปีจึงได้ยื่นเพียงใบรับรองการตรวจสภาพรถและข้อบกพร่อง ตามข้อ ๒ ของประกาศนายทะเบียนทั่วราชอาณาจักร เรื่อง ให้เจ้าของรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนนำรถไปตรวจสภาพ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบกจึงปฏิเสธไม่รับชำระภาษี เพราะไม่มีใบรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่ออธิบดีกรมการขนส่งทางบกซึ่งต่อมาได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ารถแท็กซี่ไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐



การที่เจ้าหน้าที่ไม่รับจดทะเบียนรถของผู้ฟ้องคดีเพื่อชำระภาษีประจำปี จึงเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้กรมการขนส่งทางปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายจากการซื้อรถยนต์เป็นเงินจำนวน ๑,๐๓๖,๕๗๖ บาท ค่าประกันภัยรถยนต์ ค่าประกันภัยสำหรับบุคคลที่สามและค่าตรวจสอบสภาพรถ เป็นเงินจำนวน ๑๔,๗๘๗ บาท และค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์ในรถยนต์เป็นเงินจำนวน ๑,๗๒๘,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๒,๗๗๙,๓๖๓ บาท

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งปฏิเสธไม่รับชำระภาษีรถประจำปีของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการปฏิเสธไม่รับชำระภาษิดังกล่าวเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อรถแท็กซี่ของผู้ฟ้องคดีได้ติดตั้งระบบแก๊ส NGV เป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ เช่นเดียวกับรถยนต์อื่น ๆ ที่มีการติดตั้งก๊าซธรรมชาติดังกล่าวเป็นเชื้อเพลิง และเมื่อรถของผู้ฟ้องคดีเป็นรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน ๗ คน ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร รถของผู้ฟ้องคดีย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน ที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วยเช่นกัน ซึ่งกฎกระทรวงทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เมื่อรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะ



ที่ต้องอยู่ภายใต้กฎกระทรวงทั้งสองฉบับ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎกระทรวงทั้งสองฉบับกำหนด

เมื่อรถของผู้ฟ้องคดีผ่านการตรวจสอบสภาพรถตามข้อ ๒ ของประกาศนายทะเบียนทั่วราชอาณาจักร เรื่อง ให้เจ้าของรถยนต์รับจ้างบรรทุกทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนนำรถไปตรวจสอบสภาพ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ แล้ว แต่รถของผู้ฟ้องคดีเป็นรถที่ติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง จึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วย โดยข้อ ๙ ได้กำหนดให้รถที่ติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์กับรถที่ผ่านกระบวนการผลิตเสร็จเรียบร้อยแล้วโดยผู้ติดตั้งทั่วไป ให้ทำการตรวจและทดสอบทุกปี เมื่อรถผ่านการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงแล้ว ผู้ตรวจและทดสอบจะออกหนังสือรับรองว่ารถมีความปลอดภัยในการใช้งาน และมีการติดตั้งส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎกระทรวงกำหนด

ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียังไม่มีใบรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงมายื่นประกอบการชำระภาษีประจำปี คำสั่งปฏิเสธไม่รับชำระภาษีประจำปี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๙๑/๒๕๕๙)

จึงได้ข้อสรุปว่า รถยนต์ที่ติดตั้งระบบแก๊ส NGV เป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน ไม่ว่าจะเป็นรถแท็กซี่หรือรถยนต์ทั่วไป จะต้องนำรถไปตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ



อัดเป็นเชื้อเพลิงด้วย ทั้งนี้ เพราะกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสาร ไม่เกินเจ็ดคนที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รถยนต์รับจ้างมีสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัย ในการให้บริการแก่ผู้โดยสาร เช่น การกำหนดให้รถยนต์รับจ้างต้องมี เบาะนั่งที่มีระยะห่างจากพื้นถึงส่วนบนสุดของเบาะนั่งไม่น้อยกว่า ๒๕ เซนติเมตร และมีระยะห่างจากส่วนต่ำสุดของเบาะนั่งถึงเพดาน ไม่น้อยกว่า ๘๕ เซนติเมตร ต้องไม่ติดตั้งระบบควบคุมการปิดเปิด ประตูรถจากศูนย์กลาง (central lock) และกระจกกันลมต้องเป็นกระจก ที่โปร่งใสสามารถมองเห็นสภาพภายในรถและสภาพการจราจร ภายนอกรถได้ชัดเจน รถยนต์รับจ้างต้องมีและใช้มาตรค่าโดยสาร โดยติดตั้งไว้ด้านซ้ายของผู้ขับรถ ฯลฯ ส่วนกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบ และเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้รถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ในการขับเคลื่อน มีมาตรฐานและความปลอดภัยในการนำมาใช้งาน เช่น กำหนดให้รถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงต้องใช้ภาชนะบรรจุก๊าซ ชนิดทนความดันในการใช้งานสูงสุดไม่น้อยกว่า ๒๐ เมกาปาสกาล มีอุปกรณ์ปรับความดันก๊าซและแสดงค่าความดันก๊าซ มีลิ้นป้องกัน การไหลเกิน มีท่อระบายก๊าซสำหรับกรณีที่มีการติดตั้งเรือนกักก๊าซหรือ ข้อต่อสำหรับท่อนำก๊าซในห้องผู้โดยสาร ห้องผู้ขับรถ หรือที่ซึ่งอากาศ ถ่ายเทไม่สะดวก ฯลฯ ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน ในการใช้รถที่มีความปลอดภัยต่อส่วนรวม





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. รถแท็กซี่ที่ติดตั้งระบบก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกิน ๗ คน ฯ แล้ว ยังต้องอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วย

โดยกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคนฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รถยนต์รับจ้างมีสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัยในการให้บริการแก่ผู้โดยสาร ส่วนกฎกระทรวงกำหนดส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้รถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อน มีมาตรฐานและความปลอดภัยในการนำมาใช้งาน

๒. การยื่นชำระภาษีของรถแท็กซี่ที่ติดตั้งระบบก๊าซธรรมชาติฯ นั้น ต้องยื่นใบรับรองเพิ่มเติมจากรถแท็กซี่ทั่วไป คือ นอกจากจะต้องมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพแล้ว ยังต้องมีใบรับรองการตรวจและทดสอบส่วนควบและเครื่องอุปกรณ์ของรถที่ใช้ก๊าซธรรมชาติอัดเป็นเชื้อเพลิงด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการใช้งาน สมตามเจตนารมณ์ของกฎกระทรวงทั้งสองฉบับ



เรื่องที่ ๔

“หนังสือแจ้งเตือน” : ส่งได้
แต่ไม่มีผลใช้บังคับ !

หัวใจของเรื่อง

“ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ย่อมไม่มีอำนาจกระทำการ”

ประเด็นชวนคิด

๑. ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกัน กรณีที่เอกชนรुक้าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อย่างไร ?

๒. การที่ผู้อำนวยการเขตมีหนังสือสั่งให้ผู้รูก้ารื้อถอน สิ่งปลูกสร้างของตนออกจากที่ดินสาธารณะ หนังสือดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือไม่ ?



“หนังสือแจ้งเตือน” : ส่งได้ แต่ไม่มีผลใช้บังคับ !

องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของ “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ **ต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย** (มาตรา ๑๒) ซึ่งหมายถึงมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ๆ โดยคำสั่งทางปกครองที่ออก โดยผู้มีอำนาจและชอบด้วยขั้นตอนของกฎหมายแล้ว จะมีผลเป็น การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่องานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน เป็นต้น

กรณีผู้อำนวยการสำนักงานเขตใช้อำนาจออกหนังสือ สั่งการให้สถาบันการศึกษาแห่งหนึ่งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รูกกล้า ที่ดินสาธารณประโยชน์ เมื่อสถาบันการศึกษาดังกล่าวเห็นว่า เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าว ในการวินิจฉัยว่า ผู้อำนวยการสำนักงานเขตใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงมี ประเด็นต้องพิจารณาว่าผู้อำนวยการสำนักงานเขตอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายฉบับใดในการออกคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ที่รูกกล้าที่ดินสาธารณประโยชน์

คำวินิจฉัยของศาลปกครองที่นำมาเสนอต่อท่านผู้อ่าน ในครั้งนี้ จะให้ความชัดเจนเกี่ยวกับหลักในการพิจารณาลักษณะ ของคำสั่งทางปกครองและหนังสือแจ้งเตือนว่าแตกต่างกันอย่างไร ?



ข้อพิพาทนี้สืบเนื่องจากการตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาเอกชนมีสิ่งปลูกสร้างรुकล้ำที่ดินของรัฐ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตเห็นว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบมาตรา ๖๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชื้อรื้อถอนต้นไม้สะพานโครงสร้างเหล็ก และอาคารบางส่วนให้พ้นจากลําร้างสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ รวมทั้งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างดาดท้องคลองออกเพื่อคืนสภาพลําร้างสาธารณะให้มีสภาพตามเดิม โดยปรับปรุงให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยภายใน ๓๐ วัน หากพ้นกำหนดจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้อำนวยการสำนักงานเขตและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งต่อมาได้ร่วมกันพิจารณาอุทธรณ์กับฝ่ายโยธา โดยมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า คำสั่งที่ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รुकล้ำลําร้างสาธารณะมิใช่คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นเพียงหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการฝ่าฝืน มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และแจ้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ เมื่อมิใช่คำสั่งทางปกครองจึงไม่จำต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าว



ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ที่ยังคงให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามหนังสือของผู้อำนวยการสำนักงานเขต และเห็นว่าหนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ผู้ฟ้องคดีให้ต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งไม่มีข้อความใดที่ระบุให้เข้าใจว่าเป็นเพียงหนังสือแจ้งหรือเตือนเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยโต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีมิได้บุกรุกลำรางสาธารณะเพราะสิ่งก่อสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยเจ้าของที่ดินเดิมตั้งแต่ปี ๒๕๐๘ ที่ได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นในขณะนั้นแล้ว และเป็นเวลาก่อนที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลใช้บังคับ และกรณีนี้ก็มิได้เข้าองค์ประกอบตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่การสั่งรื้อถอนจะต้องกระทำเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การพัฒนาท้องถิ่นหรือประโยชน์ในการใช้ที่สาธารณประโยชน์ของประชาชน นอกจากนี้ สะพานเหล็กที่ก่อสร้างขึ้นก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนักเรียนนักศึกษาในการเดินทางมายังมหาวิทยาลัย สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ไม่กระทบต่อลำรางสาธารณะและการไหลเวียนของน้ำตามธรรมชาติ ประกอบกับการออกคำสั่งฉบับพิพาทดังกล่าวมิได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานเขต

คดีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หนังสือสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้อำนวยการสำนักงานเขตเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ? เพราะหากไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ก็จะไม่กระทบต่อสิทธิ หน้าที่หรือไม่มีผลใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดี



เมื่อไม่กระทบสิทธิผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็จะมีผู้ใช้ผู้เดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒

ในประเด็นที่ว่าหนังสือฉบับพิพาทมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาก่อนว่า มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานเขตในการออกคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำที่ดินของรัฐหรือไม่ ? โดยประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๖๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตใช้อ้างเป็นฐานอำนาจในการออกหนังสือฉบับพิพาทนั้น จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความใดให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานเขตในการบังคับให้บุคคลใดรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของตนออกจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวได้

หากแต่เนื้อหาในมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้เพียงให้อำนาจการสำนักงานเขตมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน เช่นว่านั้น ไม่ให้บุคคลใดนำไปใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะตัวเท่านั้น

ฉะนั้น มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงมิใช่บทอาศัยอำนาจที่ผู้อำนวยการ



สำนักงานเขตจะใช้เป็นฐานในการสั่งการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามได้

ส่วนกรณีที่คำสั่งดังกล่าวอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วยนั้น ศาลเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินงาน รื้อถอนอาคารทั้งหมดหรือบางส่วนภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วันนั้น ต้องเป็นกรณีที่มีการกระทำตามนัยมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการพิจารณา มีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี รวมทั้งคำสั่ง รื้อถอนของเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขข้อกำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องด้วย แต่คำสั่งรื้อถอนอาคารที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ได้อ้างเหตุผลในส่วนข้อเท็จจริงแต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีได้บุกรุกถาวรงานสาธารณะอันเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้สอยร่วมกัน โดยมีได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลรักษา สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีได้อ้างข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ ในการสั่งรื้อถอนว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายข้อใด อย่างไรบ้าง ?



ประกอบกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเองก็ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้อำนวยการสำนักงานเขตไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากลำรางสาธารณะ จึงเป็นเพียงหนังสือ**แจ้งว่า** ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และ**เตือน**ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์เท่านั้น หนังสือฉบับพิพาทจึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานเขตในการสั่งการเช่นนั้นได้

ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีไม่ยอมรื้อถอน ผู้อำนวยการสำนักงานเขตก็มีอำนาจเพียงฟ้องร้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป (มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗)

เมื่อคำสั่งฉบับพิพาทมิได้มีผลบังคับตามกฎหมายต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๖๗/๒๕๕๙)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีว่า ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าได้ให้อำนาจไว้หรือไม่ มีขอบเขตเพียงใด รวมทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ และบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะต้องมีเนื้อหาที่ให้อำนาจสั่งการ



โดยชัดแจ้ง และในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งได้ เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจก็ต้องระบุข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุหรือเงื่อนไขในการออกคำสั่งนั้น ๆ ว่าได้มีการกระทำผิดบทบัญญัติของกฎหมายใด อย่างไรบ้าง ดังเช่นข้อเท็จจริงในคดีพิพาทนี้

คำวินิจฉัยฉบับนี้ได้ยืนยันหลักการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ **“ไม่มีกฎหมาย ย่อมไม่มีอำนาจ ไม่มีอำนาจ ย่อมไม่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย”** นั้นเอง

ในส่วนของเอกชนก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เช่นเดียวกัน เพราะหากมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย สุดท้ายก็ต้องถูกเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งหากมีการกระทำผิดจริงก็ต้องรื้อถอน ซึ่งต้องเสียทั้งเวลา ค่าใช้จ่าย และอาจถูกลงโทษทางกฎหมาย การดำเนินการให้ถูกต้องและรอบคอบตั้งแต่แรกจึงเป็นการดีที่สุด





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตมีหน้าที่ในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ให้บุคคลใดนำไปใช้ประโยชน์ เป็นการเฉพาะตัว แต่กฎหมายมิได้ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานเขตในการบังคับให้บุคคลใดรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของตนออกจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ผู้อำนวยการสำนักงานเขตจึงมีอำนาจเพียงฟ้องร้องต่อศาลเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย

๒. หนังสือของผู้อำนวยการสำนักงานเขตที่สั่งให้ผู้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากลำรางสาธารณะซึ่งเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นเพียงหนังสือแจ้งว่าได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเตือนให้ผู้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์เท่านั้น หนังสือดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงยังไม่กระทบสิทธิของผู้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างสาธารณะ และยังไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง



หัวใจของเรื่อง

“เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย
กับผู้ซื้ออาคารต่อจากเจ้าของเดิม”

ประเด็นชวนคิด

๑. “การดัดแปลงอาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีความหมายครอบคลุมถึงลักษณะใดบ้าง ?
๒. การซื้ออาคารต่อจากเจ้าของเดิมซึ่งได้ต่อเติมหรือ
ดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น
หากต่อมาผู้ซื้ออาคารเห็นว่าอาคารมีความชำรุดทรุดโทรมจึงทำการ
ซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดเพื่อให้คงสภาพเดิม ต้องได้รับใบอนุญาต
จากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่ ?



**เจ้าของอาคารเดิมไม่ขออนุญาตตัดแปลงอาคาร ...
เจ้าพนักงานท้องถิ่น “มีอำนาจ” บังคับกับผู้ครอบครอง
อาคารคนใหม่**

การก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารที่อยู่อาศัยเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นได้ตามความประสงค์ของผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองอาคาร แต่การดำเนินการจำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมถึงกฎกระทรวง และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่มุ่งควบคุมการก่อสร้างอาคารให้มีความมั่นคงแข็งแรง ปลอดภัยต่อผู้ที่อยู่อาศัยหรือผู้ใช้อาคาร ตลอดจนเพื่อการป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมถึงกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องจึงมีการกำหนดข้อปฏิบัติไว้หลายประการ เช่น การถอยร่นแนวอาคารที่ก่อสร้างใกล้ถนนสาธารณะตามระยะที่กฎหมายกำหนด การเว้นระยะห่างของผนังอาคารที่มีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศ หรือช่องแสงหรือระเบียงของอาคารให้ห่างจากแนวเขตที่ดินตามระยะที่กฎหมายกำหนด ฯลฯ โดยเฉพาะการก่อสร้างหรือการตัดแปลงอาคารต้องได้รับอนุญาตก่อนและหากไม่ปฏิบัติตามบทกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบิรवारของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำหรือห้ามบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ



ของอาคารบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าวหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องหรือรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

สำหรับการดำเนินการก่อนการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดวิธีการไว้ ๒ วิธี คือ

วิธีที่ ๑ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๒๑ โดยผู้ยื่นคำขอจะต้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารได้ ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะใช้เวลาในการตรวจพิจารณาและออก “ใบอนุญาต” หรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่รับคำขอ และขยายเวลาออกไปอีกได้ไม่เกิน ๒ คราว คราวละไม่เกิน ๔๕ วัน (มาตรา ๒๕) แต่ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลา ๔๕ วันแล้วนับแต่วันที่รับคำขอ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบ ไม่ถือว่าผู้ยื่นคำขอได้รับอนุญาตโดยปริยายและไม่มีผลทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่จะต้องออกใบอนุญาตให้แต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดบังคับไว้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๕/๒๕๕๙)

วิธีที่ ๒ แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ โดยไม่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาต ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออก “ใบรับแจ้ง” ให้ภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่รับชำระค่าธรรมเนียม เมื่อผู้แจ้งได้รับใบรับแจ้งสามารถดำเนินการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารได้ตามแบบแปลนที่แจ้งไว้ (มาตรา ๓๙ ตริ วีรพรหนึ่ง)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการขออนุญาตโดยวิธีนี้ จะทำให้ผู้ขอเริ่มการก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารได้รวดเร็วกว่าวิธีที่ ๑



แต่ “ใบรับแจ้ง” ไม่ใช่ “ใบอนุญาต” เป็นแต่เพียงหลักฐานการแจ้งและเป็นการอนุญาตให้ทำไปก่อนเท่านั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังคงมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนเหมือนกรณีการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตตามวิธีที่ ๑ ดังนั้น หากภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้งหรือนับแต่วันที่เริ่มการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคาร เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบว่าการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารที่ได้แจ้งไว้ไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกหนังสือแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้แจ้งดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง (มาตรา ๓๙ ตรี วรรคสาม) หรือให้รื้อถอน (มาตรา ๓๙ ตรี วรรคสี่) ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องให้ผู้แจ้งทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าการก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารนั้นได้รับอนุญาตแล้ว (มาตรา ๓๙ ตรี วรรคห้า) แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นพบว่ามีกรกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร แม้จะพ้นระยะเวลา ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจดำเนินการสั่งให้แก้ไขหรือรื้อถอนอาคารได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๓๗/๒๕๕๙)

ปัญหาที่น่าสนใจประเด็นหนึ่ง คือ การซื้ออาคารต่อจากเจ้าของเดิมซึ่งได้ต่อเติมหรือตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และผู้ซื้ออาคารเห็นว่าอาคารมีความชำรุดทรุดโทรมจึงทำการซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดเพื่อให้คงสภาพเดิม

การกระทำดังกล่าว ถือเป็นการตัดแปลงอาคารซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่ ?

โดยคดีปกครองที่น่าสนใจในวันนี้ ... จะทำให้ผู้อ่านได้ทราบถึงอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้ซื้ออาคารต่อจากเจ้าของเดิมจะต้องระมัดระวัง



และตรวจสอบให้ชัดเจนว่าอาคารที่ประสงค์จะซื้อนั้นได้มีการต่อเติม
ดัดแปลงมาแล้วโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่

ในเบื้องต้น ผู้อ่านควรทำความเข้าใจความหมายของคำว่า
“การดัดแปลงอาคาร” เสียก่อน มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้นิยามการดัดแปลงอาคารไว้ว่า ...
หมายความว่า “เปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะ
ขอบเขต แบบ รูปทรง ลัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของโครงสร้างของ
อาคารหรือส่วนต่าง ๆ ของอาคาร ซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไปจาก
เดิมและมีใช้ซ่อมแซมหรือการดัดแปลงที่กำหนดในกฎกระทรวง”
และเมื่อถือเป็นการดัดแปลงอาคารแล้ว มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า ต้องได้รับใบอนุญาตจาก
เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการ
ตามมาตรา ๓๙ ทวิ ยกเว้น กรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม
อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คือ การเปลี่ยนโครงสร้างของอาคารโดยใช้วัสดุ
ขนาด จำนวนและชนิดเดียวกับของเดิม การเปลี่ยนส่วนต่าง ๆ
ของอาคารที่ไม่เป็นโครงสร้างของอาคาร โดยใช้วัสดุชนิดเดียวกับ
ของเดิม หรือวัสดุชนิดอื่นซึ่งไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้าง
ของอาคารเดิมส่วนหนึ่งส่วนใดเกินร้อยละสิบ หรือการเปลี่ยนแปลง
ต่อเติมการเพิ่มซึ่งลักษณะขอบเขต แบบ รูปทรง ลัดส่วน น้ำหนัก
เนื้อที่ของส่วนต่าง ๆ ของอาคารที่ไม่เป็นโครงสร้างของอาคาร
ซึ่งไม่เป็นการเพิ่มน้ำหนักให้แก่โครงสร้างของอาคารเดิมส่วนหนึ่ง
ส่วนใดเกินร้อยละสิบ



มูลเหตุของข้อพิพาทในคดีนี้ เกิดจากเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินพร้อมอาคารแบบตึก ๓ ชั้น เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยจากเจ้าของเดิมซึ่งก่อสร้างโดยได้รับใบอนุญาตมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และอาคารดังกล่าวก็มีการต่อเติมมาก่อนแล้วเช่นกัน แต่ผู้ซื้ออาคารไม่รู้มาก่อนว่าเป็นการต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต หลังจากซื้ออาคารมาแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ซ่อมแซมอาคารและมีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากเสียงดังรบกวน เจ้าหน้าที่จึงเข้าไปตรวจสอบพบว่า การซ่อมแซมดังกล่าวเป็นการตัดแปลงบริเวณด้านหน้าอาคารและด้านหลังอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๑) และ (๒) และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้แก้ไขอาคารให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้มีที่ว่างไม่น้อยกว่า ๓๐ ใน ๑๐๐ ส่วนของพื้นที่ที่ดิน และมีที่ว่างด้านหน้าระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และมีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร รวมทั้งให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือดำเนินการแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ ภายใน ๓๐ วัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ซ่อมแซมหรือเปลี่ยนส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คงสภาพเดิม จึงไม่ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ ประกอบกับอาคารก่อสร้างมานานแล้วจึงไม่ทราบว่าจะแบบแปลนการก่อสร้างที่ได้รับอนุญาตเดิมเป็นแบบใด



เมื่ออาคารชำรุดบกพร่องจึงต้องซ่อมแซมในส่วนที่ชำรุดบกพร่อง การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้นก่อนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ไม่ใช้การกระทำของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อาคารที่พิพาทปลูกสร้างมานาน ๑๗ ปี ตามแบบแปลนเดิมที่ได้รับอนุญาตมีขนาด ๔ x ๑๑ เมตร ด้านหน้าอาคารก่อนมีการดัดแปลงและใช้ถนนในโครงการจัดสรรที่ดินเป็นที่ว่างด้านหน้าร่วมกันกว้าง ๘ เมตร มีที่ว่าง ๒.๕๐ เมตร ด้านหลังอาคารมีที่ว่าง ๒.๕๐ เมตร และด้านข้างอาคารมีที่ว่าง ๑ เมตร ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๗๖ (๓) (๔) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะก่อสร้างอาคาร อาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นตึกแถวเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยจึงต้องมีที่ว่าง ๓๐ ใน ๑๐๐ ส่วนของพื้นที่ที่ดิน ตามข้อ ๕๒ วรรคหนึ่ง (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่ผู้ฟ้องคดีดัดแปลงอาคารโดยต่อเติมอาคาร ค.ส.ล. ๑ ชั้น บริเวณด้านหน้าอาคาร ขนาด ๔ x ๔ เมตร สูง ๓ เมตร และบริเวณด้านหลังอาคาร ขนาด ๔ x ๓ เมตร สูง ๒.๕๐ เมตร เติมพื้นที่ จึงไม่ขัดด้วยข้อบัญญัติดังกล่าวด้วย เมื่อการดัดแปลงอาคารต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนตามมาตรา ๒๑ และไม่มีลักษณะเป็นกรณีที่ยกเว้นได้ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขออนุญาตดัดแปลงอาคารต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๔๐ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับการดัดแปลงอาคาร และมีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลใดใช้อาคารส่วนที่มีการดัดแปลง จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีซื้ออาคารพิพาทโดยทราบอยู่แล้วว่ามีการต่อเติมและดัดแปลงอาคาร เนื่องจากมีรูปอาคารแตกต่างไปจากสภาพอาคารที่ระบุไว้ในหนังสือสัญญาขายที่ดิน แต่ไม่ทราบว่าเป็นการดัดแปลงที่ไม่ได้ขออนุญาต เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบพบว่าการดัดแปลงอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่ว่าจะเป็นการดัดแปลงโดยเจ้าของเดิมหรือผู้ฟ้องคดีก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของและผู้ครอบครองอาคารที่ดัดแปลงให้ระงับการกระทำ และห้ามบุคคลใด ๆ เข้าไปในอาคารที่ดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยกข้อต่อสู้ในศาลปกครองชั้นต้นเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ หลักความเสมอภาค แต่ไม่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นนี้ต่อศาลปกครองสูงสุด

โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า บริเวณใกล้เคียงมีอาคารที่ต่อเติมหรือดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตหลายราย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า แม้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านั้นกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ก็ไม่ได้หมายความว่าอาคารเหล่านั้นจะถูกต้องตามกฎหมาย เพียงแต่



เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมิได้เข้าไปตรวจสอบหรือดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเท่านั้น และผู้ฟ้องคดีเองก็ไม่อาจอ้างความเสมอภาคในการกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารดังเช่นกรณีของเพื่อนบ้านมาเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ต้องละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติได้ (ทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๐/๒๕๕๖, ที่ อ. ๓๘๗/๒๕๕๗ และที่ อ. ๑๑๓๘/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ จึงเป็นอุทธรณ์สำหรับประชาชนทั่วไปได้ ดังนี้

๑) การก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารจะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบก่อนที่จะดำเนินการเสมอ เว้นแต่ เป็นการซ่อมแซมหรือการดัดแปลงอาคารในลักษณะที่เข้าช้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง จึงไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อนดำเนินการ

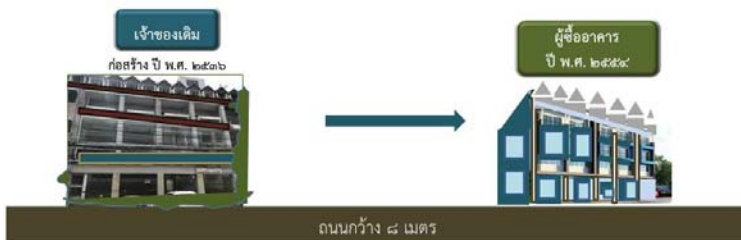
๒) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นทั้งสิ้น เว้นแต่ เข้าช้อยกเว้นตามกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีที่มีการดัดแปลงอาคารไม่ว่าจะอยู่ในช่วงเวลาใดนับตั้งแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคาร จนถึงวันที่ตรวจพบว่ามีการดัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและไม่เข้าช้อยกเว้นตามกฎหมาย ย่อมถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งบังคับกับผู้ใช้อาคารหรือผู้ครอบครองอาคารที่ต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายให้ดำเนินการอย่างใด ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุม



อาคารกำหนดไว้ (ทำนองเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๘๒๔/๒๕๖๐)

๓) ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ไม่อาจอ้างหลัก
ความเสมอภาคเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายได้

(ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อ. ๖๓๔/๒๕๖๑ และประกาศตีปกครอง ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง
๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admindcourt.go.th
เมนูวิชาการ เมนูอยู่ยออุทธรณ์จากคดีปกครอง



ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร (ชอบด้วยกฎหมาย)

- ☐ ส่วนที่ได้รับอนุญาต : ด้านหน้ากว้าง ๒.๕๐ ม. ด้านหลังที่ว่าง ๒.๕๐ ม.
และด้านข้าง ที่ว่าง ๑ ม.

- ☐ ได้ต่อเติมอาคารเต็มพื้นที่โดยไม่ได้รับอนุญาต (ไม่ชอบด้วยกฎหมาย)

จอมแจ่มต่อเติมอาคาร

ในส่วนที่เจ้าของเดิมไม่ได้รับอนุญาต

เจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๖๒

ออก
คำสั่ง

ระงับ ดัดแปลง
และห้ามใช้
ห้ามเข้าไป
ในส่วนใดๆ ของอาคาร

ข้อกฎหมาย : ดินแถวเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยต้องมีที่ว่าง ๓๐ ใบ ๑๐๐ ส่วนของพื้นที่ที่ดิน

- > ต้องมีที่ว่างด้านหน้าระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร
- > ที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้นิยามการดัดแปลงอาคารไว้ว่า ... หมายความว่า “เปลี่ยนแปลง ต่อเติม เพิ่ม ลด หรือขยายซึ่งลักษณะ ขอบเขต แบบ รูปทรง สัดส่วน น้ำหนัก เนื้อที่ของโครงสร้างของ อาคารหรือส่วนต่าง ๆ ของอาคาร ซึ่งได้ก่อสร้างไว้แล้วให้ผิดไป จากเดิมและมีใช้ซ่อมแซมหรือการดัดแปลงที่กำหนดใน กฎกระทรวง” และเมื่อถือเป็นการดัดแปลงอาคารแล้ว มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ต้องได้รับใบอนุญาต จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและ ดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ ยกเว้นเป็นกรณีตามที่กำหนดไว้ ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘)ฯ เช่น การเปลี่ยน โครงสร้างของอาคารโดยใช้วัสดุ ขนาด จำนวนและชนิดเดียวกับ ของเดิม

๒. เมื่อการดัดแปลงอาคารตามที่พิพาทเป็นกรณีที่ต้อง ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เจ้าของอาคารคนเดิม ได้ทำการดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งเป็นการดัดแปลง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าของอาคารคนใหม่ที่ซื้อต่อมา ย่อมไม่อาจดำเนินการซ่อมแซมอาคารโดยไม่ขออนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ และหากมีการซ่อมแซมโดยไม่ชอบ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายกับเจ้าของ อาคารคนใหม่



คดีพิพาทเกี่ยวกับ
“การบริหารงานบุคคล
และวินัย”



เรื่องที่ ๒

การใช้ดุลพินิจพิจารณาคุณสมบัติ
ผู้สมัครสอบเป็น “ข้าราชการตำรวจ”

หัวใจของเรื่อง

“การใช้อำนาจดุลพินิจ ต้องใช้อย่างมีเหตุผล
และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย”

ประเด็นชวนคิด

๑. รอยสักหรือรอยจากการลบรอยสักในร่างกาย ที่อยู่ใน
ร่มผ้า เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ
หรือไม่ ?

๒. การพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมเสื่อมเสียหรือบกพร่อง
ในศีลธรรมอันดีของผู้สมัครสอบเป็นข้าราชการตำรวจ มีแนวทาง
ในการใช้ดุลพินิจอย่างไร ?



การใช้ดุลพินิจพิจารณาคุณสมบัติ ผู้สมัครสอบเป็น “ข้าราชการตำรวจ”

ข้อพิพาทเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจเป็นคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นระยะ ๆ เนื่องจากพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีข้อกำหนดในเรื่อง “ลักษณะต้องห้าม” ของบุคคลที่สมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจไว้หลายประการ ซึ่งข้อกำหนดบางประการมีลักษณะที่ไม่อาจระบุความชัดเจนตายตัวหรือมีข้อความบางส่วนที่เป็นอัตวิสัย ดังนั้นในการปรับใช้กฎหมายเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าข้อเท็จจริงเช่นไร เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายต้องการอย่างไรก็ตาม แม้เจ้าหน้าที่จะสามารถ “ใช้อำนาจดุลพินิจได้ แต่ก็มิใช่จะใช้อย่างไรก็ได้” ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผล อยู่ในขอบเขตของกฎหมายโดยยึดเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นสำคัญ

ตัวอย่างของลักษณะต้องห้ามกรณีสมัครสอบเข้ารับราชการตำรวจดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ กรณี “เป็นผู้ประพฤติดีเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” และกรณี “เป็นผู้มีแผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกายซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด” (ข้อ ๒ ของ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗)



สำหรับคดีที่จะนำมาเสนอในวันนี้ มีคดีที่น่าสนใจ รวมทั้งสิ้น ๔ คดี

คดีแรก ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ โดยได้คืนสิทธิการสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจให้กับผู้สมัครหนุ่มรายหนึ่งที่มีรอยสักบนร่างกาย คำวินิจฉัยในคดีนี้เป็นคดีแรกที่วางแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับรอยสักซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะเกิดขึ้นบ่อยในยุคปัจจุบัน เนื่องจากการสักถือเป็นความชอบและความเชื่อส่วนบุคคล แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งก่อนที่จะตัดสินใจสักลดลายหรือรูปต่าง ๆ ลงบนร่างกายก็ต้องใคร่ครวญและศึกษาให้ดีทั้งในเรื่องความปลอดภัยและผลกระทบด้านอื่น ๆ อีกทั้งเมื่อสักแล้วการจะลบออกก็ค่อนข้างยากหรือไม่อาจลบออกให้หมดได้ ประการสำคัญบางอาชีพจะไม่รับผู้ที่มีการสักเข้าทำงาน โดยเฉพาะอาชีพข้าราชการ เช่น ข้าราชการทหาร ตำรวจ ผู้พิพากษา แพทย์ ฯลฯ ซึ่งจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดในเรื่องของการสักดังกล่าวเอาไว้ว่าเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการประเภทนั้นๆ แม้แต่บริษัทเอกชนบางที่ก็จะพิจารณาเรื่องนี้ก่อนรับเข้าทำงานเช่นกัน แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจุบันรอยสักได้มีการประยุกต์ลดลายและกลายเป็นแฟชั่นในหมู่ผู้คนที่ชื่นชอบ

ในคดีนี้ ... ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครสอบเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจตามประกาศรับสมัครของผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยในประกาศดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบและลักษณะต้องห้ามตามภาคผนวกท้ายประกาศ ซึ่งในผนวก ก. กำหนดว่าผู้สมัครสอบที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการหนึ่ง คือ ไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ใฝ่ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของ



ร่างกายซึ่ง **“มีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด”** โดยถือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแพทยโรงพยาบาลตำรวจเป็นที่สุด

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านความรู้ความสามารถทั่วไป (สอบข้อเขียน) และได้รายงานตัวเข้าทดสอบความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะตำแหน่งและภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (วิ่ง ว่ายน้ำ) ซึ่งผู้ฟ้องคดีสอบผ่านเกณฑ์ตามประกาศรับสมัครฯ ดังกล่าวแล้ว ต่อมาจึงได้เข้ารับการตรวจร่างกาย แต่ผลการตรวจร่างกายปรากฏว่า **ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจร่างกายเพราะมีรอยสักกลางหลังลบไม่หมด** ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคทบทวนการตรวจร่างกายใหม่ แต่ได้รับแจ้งว่าไม่รับคำร้องขอให้ตรวจร่างกายใหม่ของผู้ฟ้องคดีและยืนยันผลการวินิจฉัยเดิม

เมื่อประกาศรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ**ผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครฯ** ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์ขอให้พิจารณาผลการตรวจร่างกายใหม่ และผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการแพทยโรงพยาบาลตำรวจพิจารณาผลการอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมมีมติยืนยันผลการตรวจร่างกายของผู้อุทธรณ์ให้ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจร่างกาย และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ผ่านการตรวจร่างกาย และผ่านการคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาคือ **การที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค (ผู้ถูกฟ้องคดี) ประกาศรายชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครดังกล่าว**



เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ ซึ่งกำหนดว่า ผู้ที่จะบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายกำหนด ซึ่งลักษณะต้องห้ามประการหนึ่ง คือ ผู้นั้นจะต้องไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ใผ่ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกายซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณารูปถ่ายที่ผู้ฟ้องคดีส่งต่อศาลซึ่งเห็นได้ว่า รอยที่เกิดจากการลบรอยสักที่อยู่บริเวณกลางหลังระหว่างหัวไหล่และอยู่ใต้ลำคอของผู้ฟ้องคดีมีขนาดของรอยสักเมื่อเทียบกับแผ่นหลังของผู้ฟ้องคดีแล้วมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก ประกอบกับรอยที่เกิดจากการลบรอยสักของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นรอยที่ปรากฏในร่มผ้า ไม่เป็นที่เปิดเผย เมื่อสวมใส่เสื้อผ้าหรือเครื่องแบบปฏิบัติหน้าที่แล้วจะไม่สามารถมองเห็นได้ และประการที่สำคัญ รอยลบรอยสักของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีสมัครเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจแต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า รอยที่ปรากฏไม่ถึงเป็นรอยสักที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกายซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด อันจะเข้าลักษณะต้องห้ามบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจตามภาคผนวก ท้ายประกาศรับสมัครฯ การที่คณะกรรมการแพทย์โรงพยาบาลตำรวจมีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการตรวจร่างกายเพราะรอยสักกลางหลังหลบไม่หมด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ ดังนั้น ประกาศรายชื่อ



ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครฯ ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามประกาศรับสมัครแล้ว แต่ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านประกาศรับสมัครดังกล่าวแต่แรกนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศรับสมัครฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีและไม่ได้ฟ้องให้เพิกถอนกฎ ก.ตร. ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีฟ้องแต่เพียงว่า การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการแพทย์โรงพยาบาลตำรวจตามประกาศรับสมัครฯ และการประกาศรายชื่อในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติในการสมัครสอบเป็นข้าราชการตำรวจ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่ต้องวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของประกาศรับสมัครและกฎ ก.ตร. ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์แต่อย่างใด อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศรายชื่อเฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจร่างกาย โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกประกาศ ซึ่งมีผลเป็นการคืนสิทธิในฐานะผู้สมัครสอบที่สอบผ่านข้อเขียน สมรรถภาพ และผ่านการตรวจร่างกายแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้เข้าทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่ง (สอบสัมภาษณ์) ต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อ. ๔๓๑/๒๕๕๙)

สำหรับคดีที่สองถึงคดีที่สี่นั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบรับราชการตำรวจที่เคยมี



การฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลได้วางหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับ “การเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี” ว่าเป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการที่จะพิจารณา ซึ่งจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงแต่ละรายแต่ละกรณีไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมาย คำนึงถึงเกียรติของข้าราชการ ความรังเกียจของสังคม และความหมายของศีลธรรมในหลักพระพุทธศาสนาประกอบ

คดีที่สอง กรณีที่บิดามารดาของผู้สมัครสอบเป็นนักเรียนพลตำรวจมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด จะถือว่าผู้สมัครเป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๔๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้นหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดห้ามมิให้ผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีสมัครเข้ารับราชการตำรวจ อันเป็นลักษณะต้องห้าม**เฉพาะตัวหรือเฉพาะเจาะจงแค่ “ตัวผู้สมัคร” เท่านั้น มิได้หมายรวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น บิดามารดา** โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์เพียง**ตรวจสอบความประพฤติของตัวผู้สมัครสอบ** เมื่อกรณีนี้ได้ตรวจสอบประวัติผู้สมัครแล้วไม่พบว่ามีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่ได้ตรวจสอบประวัติบิดามารดาจากสถานีตำรวจ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและบุคคลในพื้นที่ ซึ่งมีทั้งผู้ที่ให้ถ้อยคำว่าจะไม่ทราบว่ามีบิดามารดาของผู้สมัครค้ายาเสพติด และมีผู้ที่ให้ถ้อยคำยืนยันว่าบิดามารดาของผู้สมัครค้ายาเสพติด ในส่วนฐานข้อมูลของทางราชการที่ได้รับรวบรวมรายชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดพบว่าบางหน่วยงานมีข้อมูลรายชื่อบิดามารดาของผู้สมัครมีพฤติกรรม



เกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่บางหน่วยงานก็ไม่ปรากฏรายชื่อบิดามารดาของผู้สมัครว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และไม่เคยมีประวัติการถูกจับกุมในข้อหาดังกล่าว กรณีจึงไม่มีความชัดเจนว่าบิดามารดาของผู้สมัครมีความเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด อย่างไรก็ตาม การที่บุตรได้รับการอุปการะเลี้ยงดูและรับการให้การศึกษาจากบิดามารดา ถือเป็นการรับการอุปการะเลี้ยงดูในฐานะบุตรผู้เยาว์ที่ได้รับจากบิดามารดา อันเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๕๖๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ไม่ว่าบิดามารดาจะมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือมีรายได้มาจากการค้ายาเสพติดหรือไม่ก็ตาม และไม่ถือเป็นการรับไว้โดยประการใด ซึ่งทรัพย์สินอันได้มาจากการกระทำความผิดในฐานะรับของโจร (มาตรา ๓๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา) ที่จะทำให้บุตรเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ประกอบกับระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยวิธีการคัดเลือกและการสอบแข่งขันข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็มีได้กำหนดให้มีการตรวจสอบบุคคลอื่นใดนอกเหนือจากตัวผู้สมัคร การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือสั่งการให้มีการตรวจสอบประวัติบิดามารดาและพี่น้องสายเลือดเดียวกันหรือผู้ปกครองของผู้สมัครฯ จึงขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ การตัดสิทธิผู้สมัครให้ไม่ผ่านการสอบคัดเลือกเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ โดยให้เหตุผลว่า เพราะเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีเนื่องจากบิดามารดาเป็นผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐/๒๕๕๖)

คดีที่สาม กรณีที่ผู้สมัครสอบฯ เคยมีประวัติทางคดีอาญาในความผิดฐานมีอาวุธปืนลูกซองและเครื่องกระสุนปืนในครอบครอง



โดยไม่ได้รับอนุญาตและพาอาวุธปืนและเครื่องกระสุนติดตัวไป ในเมือง หมู่บ้าน ทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลพิพากษา ให้จำคุกและได้รับการรอกการลงโทษไว้ จะถือเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรม อันดีตามมาตรา ๔๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ.๒๕๒๑ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้นหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาว่าการกระทำ หรือพฤติกรรมใด ถือว่าเป็นผู้กระทำความบกพร่องในศีลธรรมอันดี ต้องพิจารณาว่าวิญญูชนทั่วไปพึงกระทำหรือไม่ และสังคม ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในการปฏิบัติ หน้าที่ในฐานะข้าราชการตำรวจหรือไม่ การกระทำของผู้สมัครสอบ ดังกล่าวถือเป็นความผิดที่ขัดแย้งโดยไม่จำเป็นต้องใช้อาวุธปืนยิงผู้ใด วิญญูชนทั่วไปไม่พึงปฏิบัติ รวมทั้งสังคมไม่อาจยอมรับได้ การที่ ผู้สมัครถูกศาลอาญาลงโทษจำคุกในความผิดฐานครอบครองและ พาอาวุธปืนฯ ดังกล่าว แม้จะได้รับการรอกการลงโทษและกำหนด เงื่อนไขที่คุมประพฤติไว้ แต่การรับราชการตำรวจเป็นอาชีพที่ต้อง พิจารณาคัดสรรบุคคลที่มีความประพฤติดี มีจิตสำนึกที่ดี ไม่ฝ่าฝืน กฎหมาย หากหน่วยงานรับผู้ที่มีพฤติกรรมกระทำผิดกฎหมาย เป็นข้าราชการตำรวจ ย่อมทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธา อันมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์การปฏิบัติหน้าที่ตำรวจ พฤติกรรม ดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี การตัดสิทธิ ผู้สมัครกรณีนี้จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. ๙๐๕/๒๕๕๕)

คดีที่สี่ กรณีที่ผู้สมัครสอบฯ ได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ ส่วนบุคคลตลอดชีพโดยจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับผู้อ้างตนว่าเป็น เจ้าหน้าที่สำนักงานขนส่งจังหวัด และได้ผ่านขั้นตอนการทดสอบ



ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด จะถือเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ตามมาตรา ๔๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๗ ประกอบข้อ ๒ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งใช้บังคับ ในขณะที่เกิดข้อพิพาทหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้สมัครได้ทำ ใบอนุญาตขับรถยนต์ ผู้สมัครฯ บรรลุนิติภาวะและสำเร็จการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาแล้ว นับว่ามีประสบการณ์ชีวิตพอสมควร ย่อมคาดหมายได้ว่าการออกใบอนุญาตขับรถยนต์จะต้องผ่านการอบรมและการทดสอบต่างๆ เมื่อพิจารณาถึงการเป็นข้าราชการ ตำรวจถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะงานพิเศษ มีอำนาจ ความรับผิดชอบในฐานะผู้รักษากฎหมายจึงจำเป็นต้องใช้บุคลากร ที่ปฏิบัติตนภายใต้กฎหมายและบรรทัดฐานของสังคม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน การที่ผู้สมัครได้รับใบอนุญาตมาโดยไม่ผ่าน ขั้นตอนตามกฎหมาย จึงถือเป็นผู้เสื่อมเสียและบกพร่องในศีลธรรม อันดี ข้ออ้างที่ว่าศาลอาญาได้ยกฟ้องในข้อหาปลอมแปลงเอกสาร ราชการคือใบอนุญาตขับรถยนต์โดยคดีถึงที่สุด แม้ข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏว่าผู้สมัครเป็นผู้กระทำการปลอมเอกสารใบอนุญาต ขับรถยนต์ดังกล่าวก็ตาม หรือแม้ผู้สมัครมิได้ถูกฟ้องคดีอาญาเลย ก็ตาม แต่ในการตรวจสอบคุณสมบัติก็สามารถนำข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำของผู้สมัครฯ ที่ได้รับใบอนุญาตขับรถมาโดยไม่ผ่าน ขั้นตอนของกฎหมายมาพิจารณาในเรื่องลักษณะต้องห้ามของบุคคล ที่บรรจุเข้าเป็นข้าราชการตำรวจได้อยู่แล้ว การตัดสินใจผู้ฟ้องคดี ในการสมัครสอบเป็นข้าราชการตำรวจจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๑๘/๒๕๕๙)



ตัวอย่างคดีพิพาทที่นำเสนอนี้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติบางประการของผู้สมัครสอบเป็นข้าราชการตำรวจ ดังนี้

๑. การพิจารณารอยสักซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามในการเป็นข้าราชการตำรวจนั้น ต้องมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด ซึ่งคำว่าใหญ่มาก ศาลจะพิจารณาเทียบกับพื้นที่ของผิวหนังบริเวณที่มีรอยสัก และดูว่าหากสวมใส่เสื้อผ้าแล้วเห็นรอยสักหรือรอยลบรอยสักดังกล่าวหรือไม่ และรอยสักดังกล่าวเป็นอุปสรรคขัดขวางในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองสามารถนำเป็นแนวทางในการพิจารณารอยสักในเบื้องต้นกรณีการรับสมัครบุคคลเข้าทำงานได้ และยังเป็นอุทาหรณ์เตือนใจสำหรับผู้ที่จะคิดจะสักให้พิจารณาให้ถี่ถ้วน

๒. การพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีของผู้สมัครฯ เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายมีเจตนารมณ์กำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามเฉพาะตัวหรือเฉพาะเจาะจงแค่ “ตัวผู้สมัคร” เพื่อต้องการตรวจสอบความประพฤติของตัวผู้สมัครสอบเท่านั้น เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ตรวจสอบบุคคลอื่นในครอบครัวได้ การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือสั่งการให้ตรวจสอบบิดามารดาและพี่น้องของผู้สมัครฯ เพิ่มเติม จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. ในการพิจารณากรณีผู้สมัครฯ ถูกศาลลงโทษในความผิดทางอาญาและรอการลงโทษว่า เป็นผู้กระทำความเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าวิญญูชนทั่วไปพึงกระทำหรือไม่ และสังคมยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งมีผลกระทบต่อนภาพลักษณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการตำรวจหรือไม่ เพราะการรับ



ราชการตำรวจเป็นอาชีพที่ต้องพิจารณาคัดสรรบุคคลที่มีความประพฤติดี มีจิตสำนึกดีและไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย

๔. การที่ผู้สมัครฯ ได้รับใบอนุญาตขับรถมาโดยไม่ผ่าน ขั้นตอนตามกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงการไม่ปฏิบัติตามภายใต้กฎหมายซึ่งการเป็นข้าราชการตำรวจถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องได้รับความเชื่อถือ เชื่อนั่น ศรัทธาและไว้วางใจของประชาชนในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมาย ดังนั้นคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจ จึงต้องดำรงตนในทางกฎหมายและบรรทัดฐานของสังคมอย่างถูกต้อง ในการตรวจสอบคุณสมบัติจึงสามารถนำข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้สมัครในเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาและถือเป็นลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่บรรจุเข้าเป็นข้าราชการตำรวจได้

กระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตำรวจ ซึ่งเป็นอาชีพที่มีลักษณะพิเศษที่จำเป็นต้องได้รับการคัดสรรอย่างเข้มข้น ทั้งนี้ เพราะตำรวจเป็นทั้งผู้ใช้กฎหมายและผู้รักษากฎหมาย เป็นผู้พิทักษ์รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม เป็นที่พึ่งพาของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน อาชีพตำรวจจึงเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ดังนั้นการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตำรวจจึงต้องใช้อย่างรอบคอบ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ และหากเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำความผิดเสียเอง ย่อมจะต้องได้รับโทษมากกว่าคนธรรมดาทั่วไป ตัวอย่างคำพิพากษาดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาทั้งในส่วน of เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการคัดเลือกบุคคลที่จะรับราชการตำรวจ รวมทั้งคัดเลือกข้าราชการประเภทอื่นๆ ก็ต้องยึดหลักการดังกล่าว



เช่นเดียวกันแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั่วไปที่มีความตั้งใจ
จะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ที่จะต้องเตรียมตัวให้พร้อม
ในทุกด้าน เพราะหากสามารถฟันฝ่าด้านสอบข้อเขียนได้แล้ว
แต่ต้องมาพลาดในด้านตรวจคุณสมบัติ ก็นับว่าน่าเสียดาย !





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. การพิจารณารอยสักอันเป็นลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งของการเข้ารับราชการตำรวจ ซึ่งต้องพิจารณาตามกฎหมาย ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้ผู้ที่จะบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องไม่มีรอยสักที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกายซึ่งมี “ขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด”

รอยสักหรือรอยที่เกิดจากการลบรอยสักที่อยู่บริเวณกลางหลังระหว่างหัวไหล่และอยู่ใต้ลำคอของผู้สมัครสอบ ซึ่งมีขนาดของรอยสักเมื่อเทียบกับแผ่นหลังแล้วไม่ใหญ่มากนักจนถึงขนาดแลดูน่าเกลียด และเป็นรอยที่ปรากฏในร่มผ้า เมื่อสวมใส่เครื่องแบบปฏิบัติหน้าที่แล้วจะไม่สามารถมองเห็นได้ และไม่ใช่อุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่เข้าลักษณะต้องห้ามในการบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจ

๒. การพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีของผู้สมัครสอบเป็นข้าราชการตำรวจ เป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์กำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามเฉพาะ “ตัวผู้สมัคร” เพื่อมุ่งตรวจสอบความประพฤติของตัวผู้สมัครสอบเป็นสำคัญ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางในการพิจารณา เช่น วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำหรือไม่ สังคมยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการตำรวจหรือไม่ ?



หัวใจของเรื่อง
“คำสั่งทางปกครองต้องชอบด้วยรูปแบบและเนื้อหา”

ประเด็นชวนคิด

๑. ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งย้ายข้าราชการได้เพียงใด ?

๒. คำสั่งย้ายข้าราชการไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผู้รับคำสั่งมีสิทธิได้รับเงินวิทยฐานะในระหว่างที่ถูกคำสั่งย้ายดังกล่าวหรือไม่ ?



คำสั่งย้ายลักษณะใด ? ที่ไม่ได้เงินวิทยฐานะ !

คำสั่งย้าย... เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานและเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ซึ่งจะมีทั้งการย้ายประจำปีตามปกติและย้ายในกรณีพิเศษ อย่างไรก็ตาม แม้การย้ายข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐจะเป็นอำนาจบริหารของผู้บังคับบัญชา แต่ศาลก็สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ หากเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง เช่น ตรวจสอบว่ามีกฎหมายให้อำนาจผู้ออกคำสั่งกระทำการนั้นหรือไม่ หรือผู้ออกคำสั่งได้ดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือผู้ออกคำสั่งใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งก็คือมีเหตุผลที่สมเหตุสมผลรองรับในการออกคำสั่งหรือไม่นั่นเอง

การมีคำสั่งย้ายข้าราชการในบางกรณีส่งผลให้ผู้ถูกย้ายไม่ได้รับเงินวิทยฐานะในระหว่างที่ถูกคำสั่งย้าย เช่น คำสั่งให้ประจำส่วนราชการ หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่และขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิม โดยให้รับเงินเดือนในอัตราทดแทนที่ ก.ค.ศ. กำหนดแล้วแต่กรณี ตามข้อ ๖ (๗) ของระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งย้ายดังกล่าวจึงต้องมีเหตุผลสนับสนุนการย้าย มิใช่ทำโดยอำเภอใจ เพื่อให้คำสั่งย้ายดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย



ดังเช่นคดีต่อไปนี้ ... ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ถูกร้องเรียนว่าทุจริตโครงการอาหารกลางวันนักเรียนและถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ศึกษาธิการจังหวัด) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่มีการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งได้มีคำสั่งงดเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ไปประจำ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด) เพื่อขอให้ยกเลิกคำสั่งย้ายและให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติราชการที่โรงเรียนเดิมหรือโรงเรียนอื่นที่ใกล้เคียงกัน พร้อมทั้งให้จ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย แต่ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีมติพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก และให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปประจำที่โรงเรียนเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนเดิมและผู้ฟ้องคดีได้รับเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งตามเดิม อันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในหนังสือร้องทุกข์แล้ว จึงไม่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยอมพิจารณา



เรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายที่พิพาท และให้จ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่ง จำนวน ๒ เดือน ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับในระหว่างที่ไปประจำอยู่ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก ด้วย

กรณีเช่นนี้ ... ผู้ฟ้องคดีจะสามารถเรียกเงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งในระหว่างที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียนได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีในเรื่องที่ถูกกล่าวหาดังกล่าว หากให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนเดิมในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียน ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาย่อมมีอิทธิพลหรือมีส่วนได้เสียต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดโรงเรียนดังกล่าว ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการดังกล่าวในเรื่องความดีความชอบ ย่อมเป็นเหตุให้ข้าราชการครูไม่กล้าให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามความเป็นจริง และอาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่สำคัญในเรื่องที่ทำการสอบสวนได้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาเห็นว่า มีเหตุผลความจำเป็นและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๑ (๑) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสั่ง



ให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำส่วนราชการหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีที่ “มีเหตุผลความจำเป็น” สามารถสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราวได้ หากข้าราชการดังกล่าวมีกรณีถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญาเว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือกรณีที่ถูกฟ้องนั้นพนักงานอัยการรับเป็นทนายแก้ต่างให้และถ้าให้ผู้นั้นคงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่เดิมต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนการสอบสวน หรืออาจเกิดความเสียหายแก่ราชการ **คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก เป็นการชั่วคราวเพื่อความสะดวกในการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการออกคำสั่งที่เหมาะสมและจำเป็นแก่กรณี ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว**

เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า เป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก เป็นเวลา ๒ เดือน ซึ่งย่อมไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้งดการเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๒ เดือน จึงชอบด้วยข้อ ๖ (๗) ของระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีข้อกำหนดมิให้เบิกจ่ายเงินวิทยฐานะในระหว่าง



วันที่ข้าราชการครูถูกสั่งให้ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๓๖/๒๕๕๙)

จะเห็นได้ว่า กรณีนี้เป็นการย้ายที่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ถือว่าเหตุจำเป็นในการที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราวเนื่องจากอยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัย เพราะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาซึ่งมีอิทธิพลหรือมีส่วนได้เสียต่อข้าราชการครูในโรงเรียน ที่ย่อมส่งผลต่อการให้ถ้อยคำของข้าราชการครูในโรงเรียนได้ เมื่อเป็นการย้ายโดยชอบประกอบกับการมีคำสั่งไม่จ่ายเงินวิทยฐานะก็เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายด้วยเช่นกัน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว อันเป็นข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของศึกษาธิการจังหวัดในเรื่องดังกล่าว





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. แม้การย้ายข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐจะเป็นอำนาจบริหารของผู้บังคับบัญชา แต่ศาลปกครองก็สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งย้ายที่ผู้รับคำสั่งถูกกระทบสิทธิหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ หากเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง เช่น ตรวจสอบว่ามีกฎหมายให้อำนาจผู้ออกคำสั่งกระทำการนั้นหรือไม่ หรือผู้ออกคำสั่งได้ดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือผู้ออกคำสั่งใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลที่สมเหตุสมผลรองรับในการออกคำสั่งหรือไม่

๒. กรณี “มีเหตุผลความจำเป็น” ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราวได้ เช่น หากข้าราชการดังกล่าวมีกรณีถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าให้ข้าราชการผู้นั้นคงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่เดิมต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนการสอบสวน หรืออาจเกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งการย้ายลักษณะดังกล่าวมีระเบียบกำหนดมิให้เบิกจ่ายเงินวิทยฐานะในระหว่างวันที่ข้าราชการครูถูกสั่งให้ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราว



เรื่องที่ ๘

“การประเมินสมรรถภาพ” เพื่อต่ออายุ
การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการอัยการ

หัวใจของเรื่อง

“การใช้อำนาจทางปกครองต้องยึดถือกฎหมาย
อันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจเป็นสำคัญ”

ประเด็นชวนคิด

๑. การที่คณะกรรมการอัยการออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโส มาใช้บังคับ ทั้งที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ต้องออกเป็นระเบียบ ก.อ. จะส่งผลอย่างไร ?

๒. เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการ “ประเมินสมรรถภาพ” คืออะไร ?



“การประเมินสมรรถภาพ” เพื่อต่ออายุ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการอัยการ

โดยทั่วไปแล้ว ข้าราชการจะเกษียณอายุราชการ หรือที่เรียกกันว่า “ปลดเกษียณ” เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เว้นแต่ข้าราชการบางตำแหน่งที่จะได้รับช้อยกเว้น โดยมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติต่ออายุให้สามารถรับราชการต่อไปอีกได้ เช่น ในตำแหน่งสมุหราชองครักษ์ ข้าราชการตุลาการ ผู้พิพากษาอาวุโส อัยการอาวุโส และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์ เป็นต้น

เหตุที่ข้าราชการประเภทดังกล่าวสามารถต่ออายุการรับราชการได้ สืบเนื่องจากปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความพร้อมทางด้านคุณวุฒิ วิทยุฒิ ตลอดจนมีการสะสมความรู้และประสบการณ์มาเป็นเวลานานและเคยผ่านงานบริหารในระดับสูงมาก่อน จึงเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการจัดหาอัตรากำลังมาทดแทนไม่อาจกระทำได้ง่าย ประกอบกับในภาวะปัจจุบันวิทยาการทางการแพทย์และศาสตร์ต่าง ๆ ได้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก ทำให้มนุษย์มีสภาพร่างกายที่แข็งแรงยาวนานขึ้นกว่าเดิม ทางราชการจึงประสงค์ที่จะอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของข้าราชการเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการต่ออายุให้รับราชการต่อไปได้แม้จะมีอายุมากกว่า ๖๐ ปี



“อัยการ” เป็นอีกตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีการต่ออายุได้โดยข้าราชการอัยการสามารถดำรงตำแหน่งได้ถึงอายุ ๗๐ ปี ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๔๓ (กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดกรณีพิพาท) มาตรา ๑๙ ตรี วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่มีอายุครบ ๖๕ ปี บริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการอัยการผู้นั้นมีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ เว้นแต่ข้าราชการอัยการที่ได้ผ่านการประเมินแล้วว่า ยังมีสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้รับราชการต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการอัยการผู้นั้นมีอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ และวรรคสอง บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพของข้าราชการอัยการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการอัยการกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ ก.อ. จัดให้มีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่จะมีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ ในปีงบประมาณถัดไป และวรรคสอง บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด

คดีปกครองที่ผู้เขียนนำเสนอในวันนี้ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การประเมินสมรรถภาพเพื่อต่ออายุราชการของข้าราชการอัยการอาวุโสท่านหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการอัยการได้มีมติไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพ ด้วยเหตุที่เคยถูกลงโทษทางวินัย อัยการ



อาวุโสท่านดังกล่าวไม่เห็นด้วยจึงยื่นฟ้องสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการสูงสุด และคณะกรรมการอัยการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนมติที่ให้ตนไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพ พร้อมทั้งเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด คือ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าครองชีพ เงินค่ารถประจำตำแหน่ง และค่าเสียชื่อเสียง

ประเด็นที่สำคัญประการแรก คือ “การถูกลงโทษทางวินัย” สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินสมรรถภาพของข้าราชการอัยการอาวุโสได้หรือไม่ ? รวมทั้งวัตถุประสงค์และความหมายที่แท้จริงของการประเมินสมรรถภาพคืออะไร ? คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีนี้จะทำให้ท่านผู้อ่านเกิดความกระจางในประเด็นคำถามดังกล่าว

โดยที่มาของคดีนี้สืบเนื่องจาก ... เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส (อายุมากกว่า ๖๐ ปี) ซึ่งกำลังจะมีอายุครบ ๖๕ ปี คณะกรรมการอัยการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสที่จะมีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ เพื่อที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไปจนอายุครบ ๗๐ ปี

คณะอนุกรรมการประเมินสมรรถภาพฯ จึงได้ดำเนินการประเมินสมรรถภาพของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและได้ตรวจสอบประวัติการรับราชการของผู้ฟ้องคดี พบว่าเคยถูกลงโทษทางวินัยจำนวน ๓ ครั้ง ซึ่งตามข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโส ได้กำหนดคุณสมบัติของอัยการอาวุโสซึ่งมีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ ที่คณะกรรมการอัยการจะพิจารณาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป ในข้อ ๑.๔ ว่า “ต้องไม่เป็นผู้ถูกลงโทษ



ทางวินัย” จึงมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่อัยการอาวุโส คณะกรรมการอัยการจึงมีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินสมรรถภาพเนื่องจากเคยถูกลงโทษทางวินัย และให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสดังกล่าว มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย และมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการคัดกรองว่า ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส นั้นมีสมรรถภาพเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ ?

การประเมินสมรรถภาพจึงก่อให้เกิดการได้มาซึ่งสิทธิหรือเสียสิทธิหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้เข้ารับการประเมินอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงต้องอยู่บนหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ยึดถือกฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลได้ ก็ต่อเมื่อได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่อาจอ้างหลักกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นฐานแห่งอำนาจในการก้าวล่วงสิทธิของปัจเจกบุคคลได้

ฉะนั้น การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้เข้ารับการประเมิน จึงต้องตีความอย่างเคร่งครัด



ตามลายลักษณ์อักษรเสมอ การตีความขยายอำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ นั้นไม่อาจกระทำได้

เมื่อกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๐ วรรคสอง ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. กำหนด คณะกรรมการอัยการจึงมีหน้าที่ต้องออกระเบียบ ก.อ. เพื่อใช้บังคับเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการของอัยการอาวุโสที่มีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์

การที่คณะกรรมการอัยการมิได้ออกระเบียบ ก.อ. แต่ได้ออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโส มาใช้บังคับและได้ประเมินสมรรถภาพของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อกำหนด ก.อ. ฉบับดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการออกข้อกำหนด ก.อ. กับการออกระเบียบ ก.อ. มีความแตกต่างกันในเรื่องขอบเขตของอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบดังกล่าว จึงเป็นสาระสำคัญอันมีผลให้การออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโส และการนำข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าว มาใช้บังคับกับการประเมินสมรรถภาพของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประกอบกับข้อ ๑.๔ ของข้อกำหนด ก.อ. ที่พิพาท ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้อัยการอาวุโสที่มีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ที่จะผ่านการประเมินสมรรถภาพต้องไม่เป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์



การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า **ให้มีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่จะมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณถัดไป** อีกทั้งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีได้บัญญัติความหมายของคำว่า สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ไว้เป็นการเฉพาะ

การตีความความหมายของคำว่า สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส จึงต้องตีความตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ **ต้องตีความตามกฎหมายโดยเคร่งครัดตามลายลักษณ์อักษร** และเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า สมรรถภาพ แล้วปรากฏว่า คำว่า สมรรถภาพ หมายถึง **“สามารถหรือความสามารถ”**

ดังนั้น การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสที่จะมีอายุครบ ๖๕ ปีบริบูรณ์ จึงหมายถึงการวัดผลความสามารถทางร่างกายและจิตใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส ซึ่งสอดคล้องกับการประเมินสมรรถภาพของผู้พิพากษาอาวุโสตามข้อ ๓๗ ของระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้ง และการเลื่อนเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และการประเมินสมรรถภาพของตุลาการศาลปกครอง ตามข้อ ๖ ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔



การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสดังกล่าว จึงมิได้หมายความว่ารวมถึงการถูกลงโทษทางวินัย เนื่องจากวินัยข้าราชการเป็นมาตรการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติตนของข้าราชการซึ่งกฎหมายได้บัญญัติระดับการลงโทษทางวินัยไว้แล้ว

การออกข้อกำหนด ก.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอาวุโสฯ ในข้อ ๑.๔ จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินที่เกี่ยวกับความประพฤติ ซึ่งแตกต่างจากการประเมินสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ จึงเป็นการออกข้อกำหนด ก.อ. ที่ขยายอำนาจของตนเองนอกเหนือไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังข้าราชการอัยการ ข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าวจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการประเมินสมรรถภาพของผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสได้

มติของคณะกรรมการอัยการที่ไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีผ่าน การประเมินสมรรถภาพและอยู่ในเกณฑ์เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสต่อไป จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ประเด็นต่อมา คือ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายเพียงใด หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ผู้ฟ้องคดีมีอายุเกินกว่า ๗๐ ปีบริบูรณ์แล้ว ซึ่งการสั่งให้ผู้ฟ้องคดี



เข้ารับราชการในตำแหน่งอัยการอาวุโสเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการพันวิสัยไม่อาจกระทำได้

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส เป็นเวลาถึง ๕ ปี และผู้ฟ้องคดีสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ตามคำขอในคำฟ้องว่าการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเดือน **เงินประจำตำแหน่ง เงินค่าครองชีพ** เป็นเวลา ๕ ปี รวมเป็นเงินจำนวน ๗,๓๕๓,๖๐๐ บาท ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวเป็นความเสียหายในเชิงทรัพย์สินที่คำนวณได้อย่างแน่นอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ให้หักด้วยเงินบำเหน็จบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับไปแล้ว

ส่วนเงินค่ารถประจำตำแหน่ง เป็นผลสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๘ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดหลักการให้การจ่ายเงินค่ารถประจำตำแหน่งสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส มีลักษณะเป็นเงินค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายแทนการจัดการรถประจำตำแหน่ง เพื่อเทียบเคียงกับเงินค่ารถประจำตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม ดังนั้น เมื่อการจ่ายเงินค่ารถประจำตำแหน่งดังกล่าว มีลักษณะเป็นเงินค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายแทนการจัดการรถประจำตำแหน่ง และข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การจัดการรถประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในการเดินทางไปงานราชการ และเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ของผู้มีสิทธิใช้รถประจำตำแหน่ง จึงเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้



ปฏิบัติหน้าที่ราชการในอันที่จะได้ใช้ประโยชน์รถประจำตำแหน่งในงานราชการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีก็ไม่สมควรได้รับเงินค่ารถประจำตำแหน่งในระหว่างที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทั้งนี้ โดยศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องชดใช้เงินค่ารถประจำตำแหน่งให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเป็นค่าเสียชื่อเสียงเกียรติคุณ ถูกดูหมิ่นเกลียดชังเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นั้น ศาลเห็นว่า การที่คณะกรรมการอัยการมีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินสมรรถภาพดังกล่าว มิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียชื่อเสียงเกียรติคุณ ถูกดูหมิ่นเกลียดชังตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายในส่วนนี้เช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๕๗/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองได้วางหลักการที่สำคัญในการปฏิบัติราชการไว้หลายประการ

ประการแรก การปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองต้องอยู่บนความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งยึดถือกฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจเป็นสำคัญและเมื่อกฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจไว้เช่นไรก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใช้อำนาจนอกเหนือจากนั้นได้และไม่อาจอ้างหลักกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายจารีตประเพณีมาใช้เป็นฐานแห่งอำนาจในการก้าวล่วงสิทธิของปัจเจกบุคคลได้ ซึ่งกรณีนี้มีบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการอัยการออกระเบียบ ก.อ. เพื่อกำหนด



หลักเกณฑ์ในการประเมิน คณะกรรมการอัยการจึงต้องใช้อำนาจนั้น ออกระเบียบ ก.อ. การที่ได้ออกเป็นข้อกำหนด ก.อ. จึงถือเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้ ข้อกำหนด ก.อ. ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง การออกกฎหมายลูกบทจะต้องอยู่ภายในขอบเขตและไม่นอกเหนือไปจากที่กฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งกรณีนี้กฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติให้มีการประเมินสมรรถภาพข้าราชการอัยการอาวุโสเท่านั้น การที่ข้อ ๑.๔ ของข้อกำหนด ก.อ. ฉบับที่พิพาท ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าข้าราชการอัยการอาวุโสที่จะผ่านการประเมินสมรรถภาพต้องไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยด้วย จึงถือเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ขยายอำนาจของตนเองนอกเหนือไปจากที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้

ประการที่สาม ศาลปกครองได้วินิจฉัยให้นิยามคำว่า “สมรรถภาพ” ว่าหมายถึง สามารถหรือความสามารถ ดังนั้น การประเมินสมรรถภาพ จึงหมายถึงการวัดผลความสามารถทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเพราะเป็นเรื่องของความประพฤติหรือพฤติกรรม ซึ่งถือเป็นคนละส่วนและมีวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน

ประการที่สี่ รถประจำตำแหน่ง มีวัตถุประสงค์ของการใช้เพื่อประโยชน์ในการเดินทางไปงานราชการ และเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ของผู้มีสิทธิใช้รถประจำตำแหน่ง การที่ผู้มีสิทธิใช้รถประจำตำแหน่งมิได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงไม่สมควรได้รับเงินสินไหมทดแทนในส่วนของการรถประจำตำแหน่งในระหว่างที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ



ประการที่ห้า กรณีการมีมติให้ผู้รับการประเมินสมรรถภาพไม่ผ่านการประเมิน มิได้ทำให้ผู้รับการประเมินเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณ หรือถูกดูหมิ่นเกลียดชัง ที่จะมีสิทธิรับค่าเสียหายในส่วนนี้ได้

คดีนี้ศาลปกครองได้ปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนและได้เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ถูกระงับตำแหน่งตามกฎหมายอันเนื่องมาจากฝ่ายปกครองใช้อำนาจนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายอนุญาตให้ใช้ ซึ่งเป็นคดีอุทธรณ์ที่สำคัญสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังวลีทางกฎหมายที่ว่า **“ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ และเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจต้องใช้อำนาจนั้นภายในขอบเขตของกฎหมาย”**





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. การใช้อำนาจทางปกครองต้องยึดถือกฎหมายซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจเป็นสำคัญ เมื่อกฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจไว้เช่นไร ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือจากนั้นได้ การที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการอัยการอกระเบียบ ก.อ. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินสมรรถภาพแต่คณะกรรมการอัยการได้ออกเป็นข้อกำหนด ก.อ. จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด และย่อมไม่มีผลในการนำมาใช้บังคับ

๒. การประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “วัดผลความสามารถทางร่างกายและจิตใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ” การนำเกณฑ์เกี่ยวกับการถูกลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นเกณฑ์ในเรื่องความประพฤติมาเพิ่มเติมในการประเมินสมรรถภาพ จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประเมินสมรรถภาพ อีกทั้งยังเป็นการออกกฎหมายลูกบทที่นอกเหนือขอบเขตจากที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติเพียงให้มีการประเมินสมรรถภาพข้าราชการอัยการอาวุโสเท่านั้น



เรื่องที่ ๙

แบบฟอร์มสำเนาชื่อผู้ลงนามล่วงหน้า
ทำไม่ได้ ! : เสี่ยงเสียหายแก่ราชการ

หัวใจของเรื่อง

“ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่
ของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อป้องกันมิให้
เกิดความเสียหายแก่ราชการ”

ประเด็นชวนคิด

๑. ผู้บังคับบัญชาปล่อยให้มีการสำเนาลายมือชื่อผู้มีอำนาจ
ลงนามส่งจ่ายเงินไว้ในแบบฟอร์มล่วงหน้า เพื่อความสะดวกรวดเร็ว
ในการทำงาน เป็นความผิดหรือไม่ ?

๒. การกระทำที่ถือเป็นประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่
ราชการ มีลักษณะอย่างไร ?



แบบฟอร์มสำเนาชื่อผู้ลงนามล่วงหน้า ทำไม่ได้ ! : เสี่ยงเสียหายแก่ราชการ

“ก็เคยใช้ ... เคยทำ ... กันมาแบบนี้มานานแล้ว !” เป็นวลี ... ที่เรามักจะได้ยินคุ้นหูกันอยู่บ่อย ๆ ในวงราชการ คำถาม คือ ข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งรับรองความถูกต้องของการกระทำหรือไม่

แท้จริงแล้ว... สิ่งที่เราทำหรือใช้กันมานาน มิได้หมายความว่า สิ่งนั้นจะถูกต้องเสมอไป ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชา จะต้องคอยตรวจสอบงานในความรับผิดชอบอยู่เสมอว่า มีการดำเนินการโดยชอบและถูกต้องตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ อันเกิดจากความประมาทเลินเล่อในหน้าที่

เรื่องที่จะคุยกันวันนี้ ... เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้แบบฟอร์มต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันมานานหลายปี โดยมีการสำเนาลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงชื่อไว้ในแบบฟอร์มนั้น ๆ ก่อนล่วงหน้า เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการทำงานและการเบิกจ่ายต่าง ๆ เนื่องจากมีปริมาณงานมาก

ต่อมาผู้บริหารหน่วยงานดังกล่าวได้ตรวจสอบพบว่า หน่วยงานในสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการหลายกรณี มีทั้งกรณีที่เป็นความผิดวินัยร้ายแรง และไม่ร้ายแรง ส่งผลให้ผู้อำนวยการในหน่วยงานแห่งนั้นถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง กรณีปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้แบบฟอร์มต่าง ๆ ที่มีสำเนาลายมือชื่อเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงาน



และเจ้าพนักงานผู้ส่งจ่ายไว้ล่วงหน้า และได้นำมาใช้ในการทำรายงานเบิกจ่ายค่าพาหนะ ค่าป่วยการ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง จึงถูกตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเนื่องจากไม่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา

เรื่องนี้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นว่าผู้อำนวยการมีความผิดฐาน**ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ** ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดข้อพิพาท) แต่กรณีดังกล่าวถือเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย มีเหตุอันควรงดเว้นโทษ จึงให้**ว่ากล่าวตักเตือน**เป็นหนังสือ โดย อ.ก.พ. กรม มีมติเอกฉันท์ เห็นพ้องกับคณะกรรมการสอบสวน อธิบดีจึงได้มีหนังสือว่ากล่าวตักเตือนผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการเห็นว่า การที่ตนถูกว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากแบบฟอร์มที่พิพาทได้ใช้กันมานานตั้งแต่สมัยผู้อำนวยการคนก่อน ทั้งไม่ได้ขัดต่อกฎหมายและยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุดังกล่าวแก่ทางราชการ จึงไม่อาจถือได้ว่าตนกระทำประมาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง เพราะกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดลักษณะการกระทำโดยประมาทไว้ การจะพิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยประมาทหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากเกณฑ์ตามมาตรา ๕๙ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการกระทำโดยประมาทจะต้องเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดผล

เมื่อตนไม่ได้ปฏิบัติผิดระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐



และระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการส่งคำคู่ความ เอกสาร และสำนวนความ พ.ศ. ๒๕๒๒ และยังไม่เกิดผลคือยังไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการ จึงไม่อาจถือได้ว่าตนได้กระทำโดยประมาท จึงได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่ากล่าวตักเตือนดังกล่าวแต่ได้ถูกยกอุทธรณ์ในเวลาต่อมา

ผู้อำนวยการจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือว่ากล่าวตักเตือนและขอให้หน่วยงานต้นสังกัดชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ตนใช้ในการจัดทำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา

มาดุกันว่า ... ข้อต่อสู้ของผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จะรับฟังได้หรือไม่ และศาลปกครองจะวินิจฉัยให้เหตุผลว่าอย่างไร !

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เมื่อพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาได้จัดทำแบบฟอร์มรายงานที่มีสำเนาลายมือชื่อไว้ล่วงหน้าและนำมาใช้ในการทำรายงานเบิกจ่าย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่อาจจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงปล่อยให้มีการใช้แบบฟอร์มดังกล่าวต่อไปโดยมิได้มีการสั่งการให้แก้ไขหรือห้ามมิให้ใช้แบบฟอร์มเช่นนั้นอีก

พฤติการณ์จึงถือว่ามิได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ “ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วย



ความอูตสาหะ เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ซึ่งการประมาทเลินเล่อที่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรง” เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดียังไม่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการจึงถือเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ในส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่อ้างมาตรา ๕๙ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยอ้างว่าเมื่อยังไม่เกิดความเสียหายขึ้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทนั้น ศาลอธิบายว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๙ วรรคสี่ ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางอาญา การรับผิดชอบในฐานะประมาทจึงต้องมีบทบัญญัติไว้ โดยชัดแจ้ง แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเกิดผลเสียหายเสมอไป เช่น พระราชบัญญัติ การจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ (๔) ที่บัญญัติห้ามมิให้ ผู้ขับขี่ขับรถโดยประมาทหรือน่าหวาดเสียว อันอาจเกิดอันตราย แก่บุคคลหรือทรัพย์สิน หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับ ซึ่งจะเห็น ได้ว่าแม้ยังไม่ได้เกิดความเสียหายก็มีโทษได้ ดังนั้น การพิจารณา ความผิดฐานประมาทตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ดังกล่าว ก็เช่นเดียวกัน ผู้กระทำไม่จำเป็นต้องมีกระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ เพียงแต่มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า มิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ถือเป็น การกระทำผิดวินัยฐานกระทำโดยประมาทได้แล้ว โดยไม่จำเป็นต้อง มีผลของการกระทำเกิดขึ้นแต่อย่างใด

การที่อธิบดีพิจารณาว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิด วินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ โดยให้ว่ากล่าวตักเตือน เป็นหนังสือนั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย



ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
ที่ อบ. ๑๔/๒๕๖๐)

เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการ
ที่ดี ในเรื่องการใช้แบบฟอร์มต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่สามารถ
สำเนาชื่อผู้มีอำนาจลงนามไว้ล่วงหน้าได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่
โดยตรงและโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชา เมื่อเห็นความไม่ถูกต้อง
ในการดำเนินการเรื่องใด ๆ ไม่ควรปล่อยปละหรือคิดว่าใช้กัน
มานานแล้วหรือยังไม่เคยมีความเสียหายเกิดขึ้น เพราะเท่ากับว่า
มีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ ซึ่งอาจ
ต้องรับผิดชอบวินัยฐานประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ราชการได้ ทั้งนี้
ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ได้
บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๘๓ เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ในการพิจารณากรณีการกระทำโดยประมาท
เลินเล่อตามบทบัญญัติดังกล่าวนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการกระทำที่ถึงขนาด
ฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เพียงแต่มี**พฤติการณ์**
ที่แสดงให้เห็นว่ามีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
จนอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ถือเป็นการกระทำผิดวินัย
ฐานประมาทเลินเล่อได้แล้ว

ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกท่านจึงควรทบทวนงานในหน้าที่
ของตนอยู่เสมอว่า ยังมีสิ่งใดที่อาจเป็นการกระทำโดยประมาท
เลินเล่อและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ โดยหากพบ
ก็ควรรีบดำเนินการแก้ไข ... เพื่อตัดไฟเสียตั้งแต่ต้นลม เพราะหาก



เกิดความเสียหายขึ้น ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบ โดยไม่อาจหนีพ้นความรับผิดชอบของตนได้ แต่ก็มีใช้เข้มงวดเกินไป หรือสร้างภาระเกินความจำเป็นจนกลายเป็นอุปสรรคในการทำงาน ผู้มีอำนาจหน้าที่จึงต้องพิจารณาดำเนินการอย่างรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชน ซึ่งก็คือ เป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั่นเองค่ะ





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของ
ผู้ใต้บังคับบัญชาเรื่องใด มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย
แก่ทางราชการได้ เช่น การสำเนาลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงนาม
ส่งจ่ายเงินล่วงหน้าในรูปแบบฟอร์มต่าง ๆ ต้องพิจารณาถึงการ
ให้ดำเนินการอย่างถูกต้อง ไม่ควรที่จะปล่อยปละละเลยหรือคิดว่า
ปฏิบัติกันมานานแล้ว ยังไม่เคยเกิดความเสียหาย เพราะจะถือเป็น
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ และอาจต้องรับผิดชอบ
ทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการได้

๒. ความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ
ไม่จำเป็นต้องมีการกระทำที่ถึงขนาดฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบ
ของทางราชการ เพียงแต่มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามิได้ใช้
ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จนอาจก่อให้เกิด
ความเสียหาย ก็ถือเป็นการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อได้
โดยไม่จำเป็นต้องมีผลของการกระทำหรือมีความเสียหายเกิดขึ้น



หัวใจของเรื่อง
“การใดกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ
การนั้นไม่สามารถกระทำได้”

ประเด็นชวนคิด

๑. บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย สามารถปฏิบัติหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาในฐานะกรรมการสอบสวนด้วยได้หรือไม่ ?

๒. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยประกอบไปด้วยกรรมการที่มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายเพียง ๒ คน ซึ่งไม่ครบตามองค์ประกอบของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ ที่กำหนดให้มีกรรมการสอบสวนจำนวน ๓ คน จะส่งผลอย่างไร ?



องค์ประกอบกรรมการไม่ครบ ! : ส่งผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบ !

หลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้รับคำสั่งเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลจะพิจารณาทั้งในส่วนของ “รูปแบบ” และ “เนื้อหา” ของคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจออกคำสั่งดังกล่าวหรือไม่

การตรวจสอบในส่วนของรูปแบบ คือการตรวจสอบว่าคำสั่งที่พิพาทออกโดยผู้มีอำนาจหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้หรือไม่ สำหรับการตรวจสอบในส่วนของเนื้อหา คือ การตรวจสอบว่าการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ การอ้างหรือปรับใช้ข้อกฎหมายถูกต้องหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังนั้น ความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งในส่วนของรูปแบบก็ดี หรือในส่วนของเนื้อหากี้อาจเป็นเหตุที่ผู้รับคำสั่งสามารถนำมาเป็นเหตุผลในการขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่พิพาทได้ เช่นในคดีที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอในวันนี้ เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ระดับ ๖ ได้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่ามีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนโดยมีองค์ประกอบของกรรมการไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้



เหตุของคดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบในสองข้อหานายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒ คำสั่ง โดยทั้งสองคำสั่งดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งกรรมการชุดเดียวกันจำนวน ๓ คน โดย**ข้อหาแรก** คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัย แต่การกระทำผิดวินัยดังกล่าวยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง จึงเป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง เห็นควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนจำนวน ๑ ขั้น ส่วน**ข้อหาที่สอง** คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิด**ทุจริตต่อหน้าที่**อันเป็นความผิดวินัยร้ายแรงจึงเห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ นายกเทศมนตรีพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งผลการพิจารณาที่ประชุมมีมติให้ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ**นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ**

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษดังกล่าวในส่วนของ**ขั้นตอนหรือกระบวนการสอบสวนทางวินัย** โดยกล่าวอ้างว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เนื่องจากประกาศฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจำนวน ๓ คน แต่ในคำสั่งที่พิพาทได้แต่งตั้ง



กรรมการสอบสวนจำนวน ๒ คน ส่วนอีก ๑ คน ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเพียงผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการชุดดังกล่าวเท่านั้น

นายกเทศมนตรีได้ชี้แจงต่อศาลว่า กรรมการคนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการดังกล่าวนั้น ในทางปฏิบัติได้ทำหน้าที่ในการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาด้วย จึงถือว่ามีกรรมการสอบสวนครบ ๓ คน ตามที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ ดังกล่าวได้กำหนดไว้

จากข้อโต้แย้งของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ประเด็นพิพาทในคดีนี้จึงมีเพียงประเด็นเดียวว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะหากคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลให้คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๓๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ฯ ได้กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก ๒ คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีจำเป็นจะมีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยก็ได้



เมื่อพิจารณาคำสั่งที่พิพาท ... ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่จำนวน ๓ คน ได้แก่ นายยืนยง ตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง ๗) เป็นประธานกรรมการ นายยืนยงหัตถ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ และพันจำโท ส้ารวม ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ดังนั้น พันจำโทส้ารวมจึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น การแต่งตั้งข้าราชการไม่ว่าจะให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการโดยมิได้ระบุให้เป็นกรรมการสอบสวนด้วย ย่อมทำให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการนั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะทำการสอบสวนได้ แม้หลังจากที่พันจำโทส้ารวมย้ายไปดำรงตำแหน่งที่จังหวัดอื่นและได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายส้ารอง มาเป็นผู้ช่วยเลขานุการแทนพันจำโทส้ารวม ในคำสั่งใหม่ก็ได้ระบุแต่งตั้งให้นายส้ารองเป็นกรรมการสอบสวนด้วยแต่อย่างใด

ฉะนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี จึงประกอบด้วยกรรมการที่มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายเพียง ๒ คนเท่านั้น อันเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีจำนวนน้อยกว่า ๓ คน ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ ดังกล่าว ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อเป็นหลักประกันการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา และมีผลให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไปตามข้อ ๖๓ ของประกาศฉบับเดียวกันซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามข้อ ๓๓



ให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป ในกรณีเช่นนี้ ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง”

เมื่อคำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นผลมาจากการสอบสวนที่ไม่ชอบ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ฉะนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีในอันที่จะได้รับการสอบสวนทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนที่มีองค์ประกอบถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการด้านการบริหารงานบุคคลของนายกเทศมนตรีที่จะดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากรที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อยุติในเรื่องที่ถูกร้องเรียน ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นสมควรกำหนดให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทโดยให้มีผลไปในอนาคต เพื่อให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสียใหม่ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ให้เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และออกคำสั่งทางวินัยใหม่

ส่วนที่นายกเทศมนตรีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว จึงไม่อาจมีโทษทางวินัยที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาสอบสวนได้อีกนั้น ศาลเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ล้างมลทินแก่ผู้ถูกลงโทษที่มีเงื่อนไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโทษทางวินัย คือ ได้รับโทษหรือได้รับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งที่พิพาทไม่ชอบอันมีผลให้การสอบสวนทั้งหมดต้องเสียไป จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในอันที่จะได้รับการล้างมลทินดังกล่าว



ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวมีผลตามคำพิพากษาเมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่มีคำพิพากษานี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๔/๒๕๕๘)

คดีนี้ ... เป็นตัวอย่างหนึ่งของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของรูปแบบโดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจโดยสรุปดังนี้

(๑) เมื่อกระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมทำให้ “ผล” คือ ตัวคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถแก้ไขโดยดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวให้ถูกต้องเสียใหม่และออกคำสั่งทางวินัยใหม่ได้

(๒) การที่กฎหมายกำหนดจำนวนกรรมการสอบสวนไว้ถือเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการแต่ละคนให้ชัดเจน การที่กำหนดให้เป็นผู้ช่วยเหลืองานการโดยไม่ได้กำหนดให้เป็นกรรมการสอบสวนด้วย ย่อมทำให้ผู้นั้นไม่มีอำนาจในการทำหน้าที่สอบสวนได้

(๓) การที่ศาลพิพากษาให้การเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการมีผลเมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่มีคำพิพากษานั้น เป็นการใช้อำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง



พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้เพื่อความเป็นธรรม แห่งกรณี การกำหนดค่าบังคับเช่นนี้ให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย นอกจากผู้ฟ้องคดีจะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีเวลาในการดำเนินการ ทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ได้ข้อยุติว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามที่ ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ อันเป็นประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

(๔) นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับ แนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ สามารถออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสียใหม่ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และดำเนินกระบวนการสอบสวนทางวินัย แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และออกคำสั่งทางวินัยที่ถูกต้อง โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลย้อนหลังไป ตั้งแต่วันที่คำสั่งฉบับเดิมมีผลบังคับ





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. การแต่งตั้งข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการ หรือผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยที่มิได้ระบุให้มีหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวนด้วย ย่อมทำให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวไม่มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะทำสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาได้

๒. การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบตามจำนวน ที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย ในการนี้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถแก้ไขโดยดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวให้ถูกต้องเสียใหม่ และออกคำสั่งทางวินัยใหม่ได้



เรื่องที่ ๑๑

ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้อง
กรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ : ถ้ามีมูลเพียงพอ !!

หัวใจของเรื่อง

“การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปตามที่
กฎหมายข้าราชการแต่ละประเภทกำหนดไว้”

ประเด็นชวนคิด

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และ
คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย มีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่
อย่างไร ?

๒. กรณีมีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจ
ผู้ใดกระทำความผิดวินัย หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว
เห็นว่ามีมูลเพียงพอที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย
อย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
ทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน
ข้อเท็จจริงก่อนได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ?



**ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้อง
กรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ : ถ้ามีมูลเพียงพอ !!**

การดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นมาตรการในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกัน ก็เป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำรงอาชีพ ข้าราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้พ้นจากตำแหน่งอย่างไม่เป็นธรรม

ฉะนั้น เมื่อมีกรณีร้องเรียนกล่าวหาจากผู้อื่นหรือผู้บังคับบัญชา สงสัยว่ามีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น ก็จะเริ่มกระบวนการแต่งตั้ง **คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง** เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ในเบื้องต้นก่อนว่าข้อกล่าวหา มีมูลความจริงหรือไม่ โดยหาก ผลการสืบสวนพบว่าไม่มีมูลความจริง ผู้มีอำนาจก็จะพิจารณา สิ้นยุติเรื่อง แต่หากพบว่า มีมูลความจริงก็จะนำไปสู่การแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้ได้ความจริงและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง หากพบว่าการกระทำความผิดจริงผู้มีอำนาจก็จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ ยังมีขั้นตอนที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ การสั่งย้าย การสั่งพักราชการ หรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งล้วนแล้วแต่เกิดผลกระทบต่อผู้รับคำสั่ง

ดังนั้น เมื่อข้าราชการถูกตั้ง **“กรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง”** จึงถือว่าเป็นเรื่องใหญ่ เพราะโทษสำหรับการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นโทษสถานหนัก คือ การถูกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการถูกลงโทษปลดออก



จากราชการผู้รับโทษยังคงมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่ถ้าถูกลงโทษให้ออกจากราชการผู้รับโทษจะไม่ได้รับสิทธิอะไรจากทางราชการเลย เท่ากับชีวิตราชการทั้งหมดต้องสูญเสียไปอย่างน่าเสียดายเนื่องเพราะการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สุจริตของตนเอง ทั้งนี้ กรณีที่จะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เช่น การเรียกรับเงินรับสินบนต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นความผิดอาญาด้วย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ผู้เขียนประสงค์จะนำเสนอในวันนี้ คือ ประเด็นที่ว่า ถ้าผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่ได้ตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก่อน จะทำให้กระบวนการสอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บังคับหมู่ งานป้องกันปราบปราม ได้ถูกผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมาย ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ถูกต้องครบถ้วนก่อน แต่กลับแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเลย โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบ จึงไม่มีเหตุที่จะยกมาอ้างเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนได้



ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ (ทำการแทน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ออกจาก ราชการไว้ก่อน

คดีนี้ ... เกิดจากมีผู้ใช้นามแฝงร้องเรียนว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้าไม้พะยูนซึ่งผู้ต้องหาได้จ่ายเงินให้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดจับกุมเพื่อแลกกับการไม่ถูกจับกุมตัวดำเนินคดี และขอให้คืนของกลาง จึงนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวน ข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ตำรวจ สองนาย คือ นาย ก. กับนาย ข. และรายงานการสืบสวนข้อเท็จจริง และการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว มีการพาดพิงถึงผู้ฟ้องคดีว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับเงินดังกล่าวด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่ากรณีมีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการ ทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินัยอย่างร้ายแรง และในวันเดียวกันนั้นก็ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการไว้ก่อนตามกฎหมาย ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเห็นว่าพฤติการณ์ การกระทำผิดของผู้ฟ้องคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนิน คดีอาญา และหากผู้ฟ้องคดีคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรค ต่อการสอบสวนพิจารณาหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น รวมทั้งการสอบสวนกรณีที่เป็นเหตุให้สั่งพักราชการนั้นจะไม่แล้วเสร็จ โดยเร็ว

ประเด็นที่ศาลปกครองพิจารณา คือ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนชอบด้วยกฎหมาย



หรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาก่อนว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงอันเป็นเหตุในการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดี และพบว่าข้อกฎหมายที่ต้องนำมาพิจารณา ดังนี้

(๑) มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่าเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง หรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ โดยในการสืบสวนข้อเท็จจริง ให้แจ้งเรื่องที่ถูกลกล่าวหาให้ผู้ถูกลกล่าวหาทราบและให้ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในเวลาที่กำหนด ถ้ามีมูลก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

(๒) ข้อ ๒ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัย หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่ามีมูลเพียงพอที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปภายในอำนาจโดยไม่ต้องสืบสวนข้อเท็จจริง แต่ถ้าจะต้องสืบสวนข้อเท็จจริงก็ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการสืบสวนข้อเท็จจริงที่กำหนดในกฎ ก.ตร.

(๓) ข้อ ๒๘ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดให้กรณีที่มีการสอบสวนพาดพิงไปถึงข้าราชการตำรวจผู้อื่นว่ามีส่วนร่วมในการกระทำการในเรื่องที่ทำการสอบสวนนั้นด้วย ให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณา



ในเบื้องต้นว่าข้าราชการดังกล่าวมีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่มีการสอบสวนด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าผู้มีส่วนร่วมให้ประธานกรรมการสอบสวนรายงานไปยังผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามสมควรโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้มีอำนาจเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเป็นผู้สอบสวน หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะใหม่ก็ได้ และให้ใช้พยานหลักฐานที่ได้สอบสวนมาแล้วประกอบการพิจารณาได้

เมื่อนำข้อกฎหมายดังกล่าวมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดีซึ่งรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีถูกพาดพิงจากการสอบสวนนาย ก. และนาย ข. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดด้วย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่ามีมูลเพียงพอเนื่องจากมีพยานหลักฐานและคำให้การที่ตรงกัน ศาลจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มีมูลเพียงพอที่จะตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจึงสามารถสั่งดำเนินการทางวินัยได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อน และถือได้ว่าเป็นกรณีที่การสอบสวนพาดพิงไปถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจว่ามีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่ทำการสอบสวนนั้นด้วยและคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่สอบสวนโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงมีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกฎหมายที่กล่าวไปข้างต้น



ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อไปจะเป็นอุปสรรคแก่การสอบสวน อาจเกิดความเสียหายแก่ราชการและการสอบสวนจะไปแล้วเสร็จโดยเร็ว ผู้บังคับบัญชามีอำนาจตามกฎหมายที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนได้ตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการ และการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๗

ดังนั้นคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๔๓/๒๕๖๐) คดีนี้ท้ายที่สุดผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

รวมความแล้ว ... การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายของข้าราชการแต่ละประเภทกำหนดไว้ สำหรับข้าราชการตำรวจเมื่อมีกรณีเป็นที่ยสงสัยหรือมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัยก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าเรื่องที่กล่าวหาเป็นมูลความจริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงการกลั่นแกล้งหรือเข้าใจผิดกัน เพราะการที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งส่งผลกระทบหลายประการตลอดทั้งชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหาและยังใช้ระยะเวลาดำเนินการพอสมควรนั้น ควรต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีมูลเพียงพอเสียก่อน ซึ่งกฎหมายในเรื่องดังกล่าวของตำรวจยังได้ให้อำนาจดุลพินิจผู้บังคับบัญชาพิจารณาในเบื้องต้นโดยหากเห็นว่า “มีมูลเพียงพอ” ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงก็มีอำนาจพิจารณาล้างการโดยไม่ต้องสืบสวนข้อเท็จจริงก็ได้ อีกทั้งยังมี



ข้อกำหนดที่ชัดเจนในเรื่องการสอบสวนกรณีพาดพิงไปถึงข้าราชการ
ตำรวจผู้อื่นว่ามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในเรื่องที่สอบสวน
อยู่นั้น ผู้มีอำนาจสามารถพิจารณาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
ผู้ที่ถูกพาดพิงได้ โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก่อน
ถ้าพบว่ามีมูลเพียงพอ !





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. วัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง คือเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่า ข้อกล่าวหาเป็นมูลความจริงหรือไม่ ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง อาจเกิดผลกระทบต่อผู้รับคำสั่งตามมา เช่น การถูกสั่งย้าย การถูกสั่งพักราชการ หรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ฉะนั้น ก่อนที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงจำเป็นต้องมีมูลเพียงพอ

๒. กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้ว เห็นว่ามีมูลเพียงพอที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือกรณีถูกพาดพิงจากการสอบสวนว่า เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาในเบื้องต้นว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่สอบสวน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยหากเห็นว่าเป็นกรณีที่มีมูลเพียงพอก็สามารถสั่งดำเนินการทางวินัยได้เลย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจกำหนดไว้



คดีพิพาทเกี่ยวกับ
“การละเลย / ล่าช้า ต่อหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนด”



เรื่องที่ ๑๒

สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
“ละเลยต่อหน้าที่”

หัวใจของเรื่อง

“ดำเนินการไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด
ยังละเลยต่อหน้าที่”

ประเด็นชวนคิด

๑. เมื่อเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญขึ้น หน่วยงานของรัฐ
ที่มีอำนาจหน้าที่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามา แต่เหตุเดือดร้อนรำคาญ
ก็ยังคงอยู่ไม่หมดสิ้นไป ผู้เดือดร้อนเสียหายจะทำได้บ้าง ?

๒. หน่วยงานของรัฐไม่ดูแลรักษากฎหมายให้สามารถใช้งานได้
อย่างปลอดภัย เมื่อเกิดความเสียหายกับผู้ขึ้นชื่อ หน่วยงานของรัฐ
ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ ? เพียงใด ?



สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ละเลย
ต่อหน้าที่”

ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่ว่า “**การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย**” มีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งหลายท่านที่ไม่ใช่นักกฎหมายอาจไม่คุ้นชินกับถ้อยคำดังกล่าว แต่ทว่าสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะต้องขับเคลื่อนให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สาธารณะ บรรลุผลสัมฤทธิ์นั้น ถ้อยคำนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการอย่างใด ๆ ในทางปกครองได้ก็ต่อเมื่อมี “กฎหมาย” ให้อำนาจและต้องกระทำภายใต้ขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อนุญาตไว้เท่านั้น และเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการหรือกระทำการอย่างใด ๆ แล้ว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นกระทำการหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำการหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กรณีอาจถือได้ว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง



ดังเช่นคดีที่จะนำมาฝากกันในวันนี้ เป็นกรณีที่ “หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” โดยมีประเด็นปัญหาที่จะนำเสนอและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งมีลักษณะอย่างไบบ้าง ? ซึ่งแม้ว่าจะมุ่งเน้นในเรื่องสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย แต่ทว่าข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากข้อพิพาทในคดีนี้จะทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและตระหนักต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด สำหรับประชาชนทั่วไปก็อาจใช้ศึกษาเพื่อเป็นอุทาหรณ์ให้เกิดความระมัดระวังและช่วยกันตรวจสอบการทำงานที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น



ส่งผลกระทบทำให้ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนี้

ประการแรก ฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการฟ้องคดีประเภทนี้ จะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งมีข้อพิจารณา ๒ ส่วน คือ **ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด** เช่น มาตรา ๓๗ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องพิจารณาอุทธรณ์ ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ หรือ มาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา คำขอให้ชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และ**การกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ** ซึ่งในประเด็นนี้นอกจากข้อพิพาทจะเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่



กฎหมายกำหนดซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ? มีตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

คดีแรก การก่อสร้างอาคารผิดแบบที่ได้รับอนุญาตและส่งผลถึงหมิ่นรบกวน

ข้อเท็จจริงในคดี คือ เอกชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้างได้ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตว่า เจ้าของที่ดินข้างเคียงซึ่งได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ๔ ชั้น ได้ทำการต่อเติมเป็นอาคาร ๕ ชั้น ผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต และการก่อสร้างดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาเรื่องกลิ่นน้ำอุจจาระและปัสสาวะที่ไหลเข้ามาในบ้านของตน ผู้อำนวยการเขตจึงได้ตรวจสอบและออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและใช้อาคาร และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้อนุมัติให้รื้อถอนอาคารพิพาท แต่ปรากฏว่าเจ้าของอาคารมิได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่าปัจจุบันอาคารพิพาทยังไม่มี การรื้อถอนและกลิ่นเหม็นก็ยังคงมีอยู่ จึงฟ้องผู้อำนวยการเขตต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า เหตุที่ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารพิพาทเป็นเพราะไม่มีผู้ยื่นขอเสนอราคาหรือยื่นเสนอราคาสูงกว่าราคากลาง ทำให้ไม่สามารถหาตัวผู้รับจ้างรื้อถอนอาคารได้ ส่วนเรื่องกลิ่นรบกวนนั้นได้มีการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขแล้ว

คำกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น ถือได้หรือไม่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ไม่ได้ละเลยหน้าที่แต่อย่างใด



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่สามารถหาตัวผู้รับจ้างรื้อถอนอาคารพิพาทได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถพิจารณาปรับราคากลางค่ารื้อถอนใหม่หรือเข้ารื้อถอนได้เองตามความเหมาะสมตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เพราะอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายจนบรรลุผล เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการให้บรรลุผล กรณีถือได้ว่ายังคงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ เป็นผลต่อเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้บรรลุผลตามกฎหมาย ความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้ระงับสิ้นไปโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๒)

คดีที่สอง การประกอบกิจการผลิตกะปิที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

ข้อเท็จจริงในคดี คือ เอกชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานประกอบการผลิตกะปิได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นของกะปิของผู้ประกอบการ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้ระงับกิจการเพื่อให้ผู้ประกอบการปรับปรุงและแก้ไข ต่อมา เมื่อมีการร้องเรียนอีก นายกเทศมนตรีก็ได้ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงเหตุรำคาญดังกล่าวอีก ซึ่งผู้ประกอบการได้มีหนังสือชี้แจงว่าได้ปฏิบัติตามคำแนะนำแล้ว



แต่ผู้ร้องเรียนเห็นว่า เหตุรำคาญจากกลิ่นกะปิยังคงมีเหมือนเดิม จึงฟ้องนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการผลิตกะปิ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระวังการส่งกลิ่นเหม็นจากการประกอบกิจการผลิตกะปิ หากไม่สามารถระงับกลิ่นได้อย่างถาวร ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า ได้ใช้อำนาจในการป้องกันและระงับมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อเหตุรำคาญ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในเทศบัญญัติเทศบาลเมืองระยอง พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้วทุกประการ

การที่นายกเทศมนตรีไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไปได้ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ? และนายกเทศมนตรีจะต้องใช้อำนาจอย่างไร ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้อำนาจและกระทำการเพื่อป้องกันและระงับมิให้ผู้ประกอบกิจการผลิตกะปิก่อเหตุรำคาญ โดยการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบให้คำแนะนำการสั่งระงับกิจการและให้ปรับปรุงสถานที่ การให้ย้ายสถานที่ที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น การให้ลดปริมาณ การใช้ผ้าใบกันลม รวมถึงการกันรั้วและการให้เร่งแก้ไขปรับปรุงตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ แต่เมื่อการประกอบกิจการผลิตกะปิยังคงก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องปฏิบัติ



และไม่สามารถแก้ไขปัญหาระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไป จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๘/๒๕๕๕)

ประการที่สอง ฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยเงินค่าเสียหายหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งการฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องรับฟังได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้ว และผลจากการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้จะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังเช่น

คดีแรก เหตุเกิดเพราะไม่ดูแลติดตั้งป้ายจราจรให้ชัดเจน

ข้อเท็จจริงในคดี คือ เมื่อเวลาประมาณ ๔.๓๐ – ๕.๓๐ น. บุตรของนาย ก. ได้ขับรถยนต์ไปตามถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่เมื่อถึงจุดเกิดเหตุซึ่งเป็นถนนสามแยก รถยนต์คันดังกล่าวได้วิ่งเลยถนนและตกลงไปในสระน้ำที่อยู่ฝั่งตรงกันข้าม เป็นเหตุให้บุตรของนาย ก. ถึงแก่ความตาย

นาย ก. จึงนำคดีมาฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลต่อศาลปกครองว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่บำรุงรักษาถนน ไม่จัดทำ



ป้ายเตือนหรือแผงกั้นเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ และไม่จัดทำป้ายเตือนใหม่ แทนป้ายเดิมที่ลบเลือน และไม่จัดให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีการคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสู้ว่า หากบุตรผู้ฟ้องคดีได้ใช้ ความระมัดระวังในการขับขี่และใช้ความเร็วตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมไม่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้น เหตุแห่งคดีนี้จึงเกิดจากความประมาท ปราศจากความระมัดระวังของบุตรผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิได้เกิดจาก สภาพถนนแต่อย่างใด

องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ? และกรณีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการ บำรุงรักษาถนนตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งหมายถึง การซ่อมแซมผิวจราจรที่ชำรุดให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย บริเวณที่เป็น สามแยกก็ต้องดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายจราจรประเภทป้ายจราจร ต่าง ๆ ห่างจากบริเวณสามแยกในระยะพอสมควร เพื่อให้ผู้ใช้รถ ใช้ถนนทราบล่วงหน้าเป็นสามแยก รวมทั้งต้องจัดให้มีไฟฟ้า สำหรับส่องสว่างในเวลากลางคืน ดังนั้น การที่ถนนที่เกิดเหตุ เป็นสามแยกและมีลักษณะเป็นหลุมเป็นบ่อ ตัวหนังสือและพื้นหลัง ของป้ายจราจรที่แสดงข้อความ “หยุด” ซึ่งอยู่ห่างจากถนนก่อนถึง สามแยก ๕๐ เมตร มีสภาพซีดจาง อันเป็นการสร้างปัญหาให้กับ ผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ



สำหรับประเด็นที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนด้วยความระมัดระวัง ไม่สามารถที่จะสังเกตเห็นป้ายจราจรที่จัดทำไว้ได้ เนื่องจากสามารถมองเห็นป้ายจราจรและสามแยกได้จากไฟหน้ารถ ซึ่งหากใช้ความระมัดระวังย่อมตระหนักรู้ได้ว่าถนนเป็นทางสามแยก และการที่บุตรของผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงกว่าที่วิญญูชนซึ่งขับมาในเวลากลางคืนบนถนนที่มีเพียงสองช่องจราจรพึงกระทำ และเมื่อถึงที่เกิดเหตุก็ได้ชะลอความเร็วเพื่อรอเลี้ยวเข้าสู่ถนนอีกสายหนึ่งดังเช่นวิญญูชนทั่วไป พึงกระทำ ซึ่งโดยวิสัยของผู้ใช้ถนนสายนี้ย่อมรู้ดีว่าที่เกิดเหตุเป็นทางสามแยกที่ต้องชะลอความเร็วและไม่สามารถขับรถตรงต่อไปได้ แต่กลับขับรถมาด้วยความเร็วสูงจนไม่สามารถชะลอหรือหยุดรถได้ทัน การเสียชีวิตของบุตรของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรงจากความประมาทเลินเล่อของบุตรผู้ฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อบุตรของผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๙/๒๕๕๘)

คดีที่สอง เหตุเกิดเพราะผิวถนนชำรุด ผิวทางขรุขระ เป็นหลุมเป็นบ่อ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ นาย ข. ได้ขับรถยนต์ของตนออกจากบ้านเพื่อเดินทางไปร่วมงานขึ้นบ้านใหม่ของญาติที่อยู่อีกจังหวัดหนึ่ง แต่ในระหว่างที่เดินทางมาถึงบริเวณช่วงถนนทางหลวงสายหนึ่ง ปรากฏว่าถนนมีสภาพผิวถนนชำรุด ผิวทางขรุขระ เป็นหลุมเป็นบ่อติดต่อกันเป็นจำนวนมาก โดยหลุมกว้างตั้งแต่ ๓๐ - ๑๐๐ เซนติเมตร และลึกประมาณ ๑๐ - ๓๐ เซนติเมตร



เป็นเหตุให้รถยนต์ของนาย ข. ตกหลุม เสียหลัก พลิกคว่ำ และตกข้างทาง ทำให้นาย ข. และผู้โดยสารในรถได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ได้รับความเสียหาย

นาย ข. และผู้โดยสารที่ได้รับบาดเจ็บเห็นว่า อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเป็นเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาถนน อันเป็นการกระทำละเมิดจึงฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อศาลปกครองและมีคำขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายทางกายและจิตใจ และค่าซ่อมแซมรถยนต์

คดีนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อสู้ว่า ไม่ได้ละเลยในการซ่อมแซมถนนแต่อย่างใด และได้ปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการหรือจัดให้มี และบูรณะบำรุงรักษาถนนสายดังกล่าวจนใช้งานได้ตามปกติแล้ว ถ้าหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังอย่างวิญญูชนทั่วไปพึงปฏิบัติก็จะไม่เกิดอุบัติเหตุ ทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคนต่างถิ่นย่อมต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษเพราะไม่คุ้นเคยเส้นทางและได้ใช้เส้นทางในเวลากลางคืน อุบัติเหตุจึงเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ? และกรณีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่บำรุงรักษาถนนพิพาทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ (๖) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อถนนพิพาทมีสภาพผิวนถนนชำรุดเสียหายมาก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรที่จะติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายแจ้งเตือน หรือติดตั้งอุปกรณ์เกี่ยวกับ



ความปลอดภัย เพื่อให้ผู้ขับขี่ยานพาหนะได้ทราบล่วงหน้าถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากสภาพผิวถนนหรือได้ใช้ความระมัดระวังในขณะที่สัญจรตามเส้นทางดังกล่าว การที่ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการหรือมีมาตรการตามสมควรเพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นกับผู้ใช้งานในการสัญจรไปมา และไม่กำกับ ตรวจสอบตรา และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่น ทั้งไม่มีการบำรุงรักษาทางดังกล่าว ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้รถยนต์ตกหลุมพลิกคว่ำทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๗/๒๕๕๘)

คดีที่สาม เหตุเกิดเพราะไม่ติดตั้งสัญญาณไฟเตือนสิ่งกีดขวางบนถนน

ข้อเท็จจริงของคดี คือ ในเวลาประมาณ ๒๐ นาฬิกานาย ค. ได้ขับจักรยานยนต์ไปตามถนนเลียบคลองที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล แต่เมื่อถึงบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งไม่มีไฟฟ้าส่องสว่างและถนนมีสภาพชำรุดบางส่วน ปรากฏว่ามีถึงน้ำมันขนาดความจุ ๒๐๐ ลิตร ตั้งกีดขวางผิวจราจรโดยไม่มีสัญญาณแสงไฟส่องเตือน รถจักรยานยนต์ที่นาย ค. ขับขี่มาจึงเสียหลักล้มลงเป็นเหตุให้ศีรษะของนาย ค. กระแทกพื้นอย่างแรงและเสียชีวิตในเวลาต่อมา

ภรรยาและบุตรของนาย ค. จึงฟ้องเทศบาลต่อศาลปกครองว่าการที่นาย ค. ถึงแก่ความตายเป็นผลจากผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ดูแลถนนสาธารณะให้มีสภาพดีและไม่ติดตั้งสัญญาณไฟเตือนให้ผู้ใช้ทางได้รู้ถึงอุปสรรคที่กีดขวางผิวจราจร และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการเสียชีวิตของนาย ค.



คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ได้มีการนำถังน้ำมันขนาดความจุ ๒๐๐ ลิตร ทาสีสะท้อนแสงขาวแดงจำนวน ๒ ใบ ไปวางไว้บริเวณห่างจากจุดที่ถนนชำรุดประมาณ ๕ เมตร และ ๓๐ เมตร เพื่อเป็นสัญลักษณ์และแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ถนนทราบแล้ว อีกทั้งบริเวณดังกล่าวมีไฟฟ้าชนิดหลอดแสงจันทร์ติดตั้งอยู่ และมีป้ายแจ้งเตือนติดตั้งไว้ด้วย เพียงแต่ไม่มีการติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉินเท่านั้น

เทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ? และกรณีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกตามมาตรา ๕๓ (๑) ประกอบกับมาตรา ๕๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในการสัญจรได้โดยสะดวกและปลอดภัย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่นำถังน้ำมันขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีสะท้อนแสงขาวแดงจำนวน ๒ ใบ ไปวางไว้บริเวณห่างจากจุดที่ถนนชำรุดดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่พอสมควรแก่เหตุ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉินในเวลากลางคืนเพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ทางได้ทราบเป็นสัญลักษณ์อีกชั้นหนึ่งโดยอ้างว่ามีไฟฟ้าส่องสว่างชนิดหลอดแสงจันทร์ติดตั้งอยู่แล้ว ย่อมเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่เพียงพอกับสถานการณ์ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๐/๒๕๕๕)

จากข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ถือว่าเป็นอุทาหรณ์ที่ดีและเป็นประโยชน์ทั้งสำหรับประชาชนทั่วไป ซึ่งจะทำให้เข้าใจถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่



ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ จะต้องมียุทธศาสตร์อำนาจหน้าที่ อย่างหนึ่งอย่างใดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติเพื่อบริการสาธารณะ และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

(๒) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อขอให้ศาลปกครอง มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) นอกจากนั้น หากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้นั้นย่อมมีสิทธิ ที่จะฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมูลเหตุแห่งละเมิดอันเกิดจาก



การละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้อีกด้วย

(๓) การที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด นั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ ที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กฎหมาย ได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการในการดำเนินการไว้หลายประการ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจใช้ดุลพินิจ ในการเลือกมาตรการหรือวิธีการอย่างใด ๆ นั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่ โดยเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วน และเหมาะสมกับสถานการณ์แต่ละกรณีไป การที่ฝ่ายปกครอง ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือดำเนินการอย่างหนึ่ง อย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดแล้วแต่การดำเนินการนั้นไม่บรรลุ วัตถุประสงค์ตามกฎหมาย หรือมาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้นั้น ไม่เหมาะสมหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กรณีย่อมถือได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงยังคงมีหน้าที่ต้องแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ความเสียหายอันเกิดจาก การละเลยต่อหน้าที่หมดสิ้นไป





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หากกฎหมายได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการในการดำเนินการไว้หลายประการ หรือเป็นขั้นตอน ฝ่ายปกครองต้องเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานการณ์ การที่ฝ่ายปกครองดำเนินการแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้ว แต่ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ คือ เหตุเดือดร้อนรำคาญยังคงมีอยู่ ย่อมถือว่าฝ่ายปกครองยังละเลยต่อหน้าที่ และยังคงมีหน้าที่ต้องแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายนั้นให้หมดสิ้นไป

กรณีที่ฝ่ายปกครองละเลยล่าช้าในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลสำเร็จได้ หรือหากมีความเสียหายเกิดขึ้น ก็สามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายมาด้วยได้

๒. หากการละเลยล่าช้าต่อหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลภายนอก เช่น การละเลยไม่ดูแลรักษาถนนให้ใช้งานได้อย่างปลอดภัยจนเกิดอันตรายแก่ผู้ขับขี่ ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นผลโดยตรงจากความประมาทเลินเล่อของผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว



เรื่องที่ ๑๓

“หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ”
มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาการฟ้องคดี !?

หัวใจของเรื่อง

“การนับระยะเวลาการฟ้องคดีประเภทละเลยต่อหน้าที่”

ประเด็นชวนคิด

๑. หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ”
มีความแตกต่างกันอย่างไร ?
๒. การเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีประเภทละเลยต่อหน้าที่
ทั้งสองกรณี มีความแตกต่างกันอย่างไร ?



**“หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ”
มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาการฟ้องคดี !?**

เมื่อได้ศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะพบว่าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการมีสองประเภทด้วยกัน คือ “หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ”

“หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” มีลักษณะเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องขอจากผู้ใด เช่น หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ อาทิ เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีถนนหนทางสำหรับการใช้สัญจรและบำรุงรักษาทางดังกล่าวให้สามารถใช้งานได้ดีอยู่เสมอ หน้าที่ในการจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาสำหรับให้ประชาชนใช้อุปโภค - บริโภค หน้าที่ในการจัดให้มีแสงสว่างในยามวิกาลเพื่อความปลอดภัย หน้าที่ในการวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้างอาคาร และหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกระบวนการหรือขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ฯลฯ หน้าที่ดังกล่าวมานี้ ถือเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเอาไว้ โดยที่ไม่ต้องมีการร้องขอจากผู้ใด เจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติโดยผลของกฎหมายที่บัญญัติไว้

ส่วน “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ” มีลักษณะเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เช่นกัน หากแต่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่วางนั้นได้ ก็ต่อเมื่อมีประชาชนหรือมีผู้มายื่นคำร้องขอ



ให้ดำเนินการเท่านั้น เช่น การจัดทำบัตรประชาชน การออกโฉนดที่ดิน การออกใบอนุญาตต่าง ๆ ฯลฯ หน้าที่ดังกล่าวมานี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะจัดทำขึ้นเองโดยที่ไม่มีคำร้องขอก่อนไม่ได้

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ความแตกต่างของหน้าที่ทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้ มีผลอย่างไรต่อระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง เนื่องจากมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยระยะเวลาการฟ้องคดีประเภทนี้เป็นไปตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันซึ่งบัญญัติว่า

“การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

เมื่อพิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การนับระยะเวลาการฟ้องคดีสามารถแยกออกได้เป็น ๒ กรณีด้วยกัน โดยกรณีแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และกรณีที่สอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้อง



ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่เห็นว่าไม่มีเหตุผล

การนับระยะเวลาทั้งสองกรณีดังกล่าวมีความแตกต่างกันอย่างไร และใช้ในกรณีพิพาทเช่นใด ?

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนนำเสนอในวันนี้ได้วางหลักเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งความแตกต่างระหว่าง “หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” กับ “หน้าที่ที่ต้องร้องขอ”

โดยคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อสภาเทศบาลเพื่อขอให้ตรวจสอบความประพฤติของนายกเทศมนตรี กรณีมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ตามนัยมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ เนื่องจากได้กล่าวยอมรับในที่ประชุมเพื่อเตรียมการจัดการแข่งขันกีฬาชุมชนสัมพันธ์ในทำนองว่า ตนได้รับเงินจากผู้รับเหมาก่อสร้างแล้วนำมาคืนกำไรให้แก่ชุมชน อันมีลักษณะเป็นการรับเงินจากผู้รับจ้างซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลังจากประธานสภาเทศบาลได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว ก็ได้มีหนังสือรายงานต่อนายอำเภอและนายอำเภอได้ส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง และมีความเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า



นายกเทศมนตรีมีพฤติการณ์การรับเงินจากผู้รับจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นควรยุติเรื่องไว้ก่อน

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอตรวจสอบสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและเห็นว่าขั้นตอนการสอบสวนและการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่เสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่กลับมีความเห็นให้ยุติเรื่อง จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ในการที่ศาลปกครองจะพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่มาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้หรือไม่ ศาลจำต้องวินิจฉัยในประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดีเสียก่อนว่า **ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ และยื่นฟ้องคดีภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่**

ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล การที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยบริสุทธิ์ใจ โดยซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและ



ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ (มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ฉะนั้น ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว **ผู้ฟ้องคดีในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลจึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของนายกเทศมนตรีได้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของท้องถิ่นและประโยชน์ของปวงชนในเขตเทศบาล**

ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล จึงเป็นราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาล ด้วยอีกสถานะหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณะที่นายกเทศมนตรีจัดทำตามอำนาจหน้าที่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของสภาเทศบาล การปล่อยให้นายกเทศมนตรีมีพฤติกรรมที่น่าสงสัยว่ารับเงินจากผู้รับเหมา ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป ย่อมจะทำให้การบริหารงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีขาดความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ ยังผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนคนอื่นที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล

กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล และในฐานะราษฎรที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) วินิจฉัยเห็นควรให้ยุติเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน **ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ**

ประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับการดำเนินการตามเรื่องร้องเรียน โดยผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เสนอความเห็นพร้อมด้วยหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้ใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมรู้หรือควรรู้ถึงการที่ **ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่**ตามที่มาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดไว้ในวันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว คือ **ในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓**

ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ คือ จะต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ **๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓** การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีทางไปรษณีย์ลงทะเบียนโดยส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา **ในการฟ้องคดี**ตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำร้องอุทธรณ์ว่า การนับวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในคดีนี้ ต้องเริ่มนับจากวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหนังสือแจ้งผลการดำเนินการจากผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งฉบับแรกวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือคัดค้านการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีต่อนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดียืนยันผลการพิจารณาตามเดิมอีกครั้งในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดนั้น



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่จะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลนั้น ต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะออกคำสั่งหรือใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีผู้มายื่นคำขอเท่านั้น ไม่ใช่กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งหรือกระทำการนั้นเอง

เมื่ออำนาจหน้าที่ที่จะเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่านายกเทศมนตรีรองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือส่วสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการพร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีริเริ่มใช้ได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการยื่นคำขอให้ดำเนินการแต่อย่างใด



การฟ้องคดีในกรณีนี้ จึงต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี มิใช่นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้ปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล

ประกอบกับการพิจารณาคดีนี้ไม่ได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๙/๒๕๕๔)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีดังกล่าว ได้สร้างความชัดเจน ในการปรับใช้มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีการฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

๑. กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นระยะเวลา การฟ้องคดีที่ใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่มีอำนาจริเริ่มใช้อำนาจได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีผู้ยื่นคำขอให้ดำเนินการ

๒. กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล เป็นระยะเวลาการฟ้องคดีที่ใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจริเริ่มใช้อำนาจ ได้ด้วยตนเอง หากแต่จะดำเนินการได้เมื่อมีผู้มายื่นคำร้องขอเท่านั้น



หวังว่าท่านผู้อ่านจะไม่สับสนเกี่ยวกับการนับระยะเวลา
ฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองฯ อีกต่อไป





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. “หน้าที่ที่ริเริ่มได้เอง” เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการร้องขอจากประชาชน เช่น หน้าที่ดูแลถนนหนทางของเทศบาล “ส่วนหน้าที่ที่ต้องร้องขอ” เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เช่นกัน หากแต่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการได้ ก็ต่อเมื่อมีประชาชนมายื่นคำร้องขอให้ดำเนินการเท่านั้น เช่น การออกบัตรประชาชน การออกโฉนดที่ดิน

๒. ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ ๑. กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เป็นระยะเวลาการฟ้องคดีที่ใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจริเริ่มใช้อำนาจได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีผู้ยื่นคำขอให้ดำเนินการ และ ๒. กรณีผู้เดือดร้อนเสียหายต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ร้องเห็นว่าไม่มีเหตุผล เป็นระยะเวลาการฟ้องคดีที่ใช้กับหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจริเริ่มใช้ได้ด้วยตนเอง หากแต่จะดำเนินการได้เมื่อมีผู้มายื่นคำร้องขอเท่านั้น



เรื่องที่ ๑๔

ประชาชนเดือดร้อนเสียหาย : เจ้าหน้าที่มีอำนาจ
ตามกฎหมาย แต่ไม่ใช้อำนาจ !!

หัวใจของเรื่อง

“ไม่ดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้
เป็นการละเลยต่อหน้าที่”

ประเด็นชวนคิด

๑. กรณีเจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรบ้าง ?

๒. หากเจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำจัดกากอุตสาหกรรม โดยอ้างว่าอยู่ระหว่างจัดหาบริษัทที่ให้บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมที่มีมาตรฐาน ได้หรือไม่ ?



ประชาชนเดือดร้อนเสียหาย : เจ้าหน้าที่มีอำนาจ ตามกฎหมาย แต่ไม่ใช้อำนาจ !!

พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีบทบาทสำคัญยิ่งในการวางรากฐานมายาวนานนับตั้งแต่รัชสมัยของ**พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕** ที่ทรงจัดตั้งคณะซัลออฟสเตต (Council of State) คือ สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการแผ่นดิน การร่างกฎหมายและพิจารณาเรื่องพระราชกรณียกิจ อันถือเป็นการริเริ่มแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครอง หรือ “**คดีปกครอง**” ในประเทศไทย และต่อมาได้พัฒนามาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และในที่สุดได้พัฒนาเป็นองค์กรศาลปกครองอย่างเป็นทางการในรัชสมัยของ**พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประมุนทรมหามหภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ ๙** ส่งผลให้ประเทศไทยเปลี่ยนจาก “**ระบบศาลเดียว**” คือมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คดีทั้งปวง มาเป็น “**ระบบศาลคู่**” โดยมีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองแยกต่างหากออกมาจากศาลยุติธรรม ซึ่งพิจารณาคดีทั่วไป

ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดี “**ระบบไต่สวน**” ซึ่งเป็นระบบที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคดีที่ไม่จำกัดเฉพาะแต่เพียงเอกสารหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีเสนอต่อศาลเท่านั้น หากแต่ศาลโดยตุลาการเจ้าของสำนวนสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสารพยานหลักฐานที่จำเป็นและเกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือ



หน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ เพราะเอกสารหลักฐานส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการยากที่ประชาชนจะสามารถนำมาแสดงต่อศาลในการต่อสู้คดีได้อย่างครบถ้วน จึงเป็นลักษณะพิเศษของศาลปกครองในการให้ได้พยานหลักฐานที่ครบถ้วนเพียงพอต่อการวินิจฉัยคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยรักษาสสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์ของปัจเจกชน

การทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีของศาลปกครองนั้น นอกจากจะเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีโดยตรงแล้ว คำพิพากษาของศาลปกครองยังเป็นการวางหลักกฎหมายและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ดีไว้เป็นจำนวนมาก สำหรับบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ผู้เขียนนำเสนอในครั้งนี้ เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการระงับและป้องกันปัญหามลพิษที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียง ไม่ใช่อำนาจหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงน่าคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีรายละเอียดดังนี้

กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้อนุญาตให้ นาง ก. (ผู้ร้องสอดในคดี) ประกอบกิจการผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงจากยางรถยนต์ที่ใช้แล้ว ซึ่งเป็นโรงงานจำพวกที่ ๓ ประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๕ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่รัฐต้องควบคุมและกำกับดูแล



อย่างใกล้ชิด โดยโรงงานดังกล่าวได้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการนำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่ใช้แล้วหรือของเสียจากโรงงานมาผลิตเป็นวัตถุดิบหรือผลิตภัณฑ์ใหม่โดยผ่านกรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม ซึ่งมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ผู้อนุญาตให้ประกอบกิจการสามารถกำหนดเงื่อนไขให้เจ้าของกิจการจะต้องปฏิบัติในการป้องกันปัญหามลพิษเป็นพิเศษไว้ในใบอนุญาตได้ และใบอนุญาตนี้อาจถูกเพิกถอนได้หากตรวจสอบพบว่ามีการประกอบกิจการที่ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือได้รับการร้องขอหรือขัดกับกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น นาง ก. จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต และอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมในการออกใบอนุญาตดังกล่าวย่อมมีหน้าที่ควบคุมการประกอบกิจการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต โดยหากพบว่าเจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

ขั้นตอนแรกใช้อำนาจตามมาตรา ๓๗ สั่งการให้เจ้าของกิจการระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนดังกล่าว หรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่สอง หากเจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่สั่งการตามมาตรา ๓๗ ดังกล่าว โดยไม่มีเหตุอันควร อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง สั่งการให้เจ้าของกิจการหยุดการประกอบ



กิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่สาม หากเจ้าของกิจการยังไม่ดำเนินการตามที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมสั่งการตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม คือ สั่งปิดโรงงานซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการด้วย

คดีนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีและประชาชนโดยรอบโรงงานซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากปัญหามลพิษของโรงงานได้มีหนังสือร้องขอให้อุตสาหกรรมจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และกรมโรงงานอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เข้าตรวจสอบโรงงานของนาง ก. (ผู้ร้องสอด) ผลการตรวจสอบพบว่าการประกอบกิจการของนาง ก. ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายหรือความเดือดร้อนแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรืออยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีคำสั่งให้นาง ก. หยุดประกอบกิจการในส่วนของการเผาและอบยางและดำเนินการเคลื่อนย้ายกากยางรถยนต์ที่ผ่านกระบวนการผลิตไปกำจัดหรือบำบัดตามวิธีการที่ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ท้ายใบอนุญาต และให้ปรับปรุงกระบวนการผลิตและระบบจัดมลพิษให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งหลังจากที่นาง ก. ได้ดำเนินการแก้ไขแล้วจึงแจ้งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาทำการตรวจสอบ ผลการตรวจสอบในครั้งนี้นับว่าค่ามลพิษไม่เกินประกาศกรมควบคุมมลพิษ อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงอนุญาตให้นาง ก. ประกอบกิจการต่อไปได้



ต่อมาไม่นาน ... ผู้ฟ้องคดีและประชาชนก็ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหามลพิษเช่นเดิมอีก จึงร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากการตรวจสอบครั้งใหม่พบว่าการประกอบกิจการของนาง ก. มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเนื่องจากระบบขจัดมลพิษบางส่วนชำรุด มีการรั่วของไอสารเคมีบริเวณฝาท่ออบย่าง บริเวณพื้นที่เก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานมีกลิ่นเหม็น พบกากยางที่อาจนำไปเผาเกิดกลิ่นเหม็นได้

อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงมีหนังสือสั่งการตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้นาง ก. ปรับปรุงแก้ไขระบบขจัดกลิ่น และจัดให้มีมาตรการป้องกันกลิ่นจากการเก็บสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้ว รวมทั้งห้ามเผากากยางหรือนำกากยางไปเป็นเชื้อเพลิง และให้เคลื่อนย้ายสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วของโรงงานไปกำจัดหรือบำบัดตามวิธีการที่**ได้รับอนุญาตจากกรมโรงงานอุตสาหกรรมภายในเวลาที่กำหนด**

เมื่อครบตามกำหนดเวลาที่แจ้งแล้ว เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปตรวจสอบพบว่า นาง ก. มิได้ดำเนินการตามคำสั่ง อันเป็นการ**จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่** อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน **สั่งให้นาง ก. หยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมด** และให้ดำเนินการเคลื่อนย้ายสิ่งปฏิกูลข้างต้นให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดอีก นาง ก. ยื่นอุทธรณ์และขอขยายเวลาเคลื่อนย้ายสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วไปกำจัดหรือบำบัดออกไปอีก โดยอ้างว่าอยู่ระหว่างดำเนินการติดต่อกับบริษัทที่รับจ้างเพื่อดำเนินการดังกล่าวซึ่งต้องมีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ โดยไม่ปรากฏว่ามีผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือมีการขยายเวลาให้นาง ก. แต่อย่างใด



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้กำหนดเงื่อนไขให้นาง ก. ต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหามลพิษหลายประการ และหนึ่งในเงื่อนไขดังกล่าว คือ นาง ก. ต้องจัดทำและทำสัญญากับบริษัทที่ให้บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมหรือสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการผลิตของโรงงานด้วยระบบการกำจัดที่ถูกต้องและมีมาตรฐาน แต่นาง ก. มิได้ดำเนินการจัดทำและทำสัญญากับบริษัทดังกล่าว จึงเป็นการกระทำผิดเงื่อนไขการอนุญาต

นอกจากนั้น พยานผู้เชี่ยวชาญจากกรมควบคุมมลพิษที่ศาลปกครองแต่งตั้งได้รายงานผลการเข้าตรวจโรงงาน ซึ่งขณะเข้าตรวจนาง ก. ได้หยุดประกอบกิจการตามคำสั่งของกรมโรงงานอุตสาหกรรม จึงไม่อาจตรวจวัดมลพิษทางอากาศจากกระบวนการผลิตของโรงงาน แต่ได้มีการเก็บตัวอย่างวัตถุพิเศษจากเตาเผาภายในโรงงานไปตรวจสอบได้ข้อมูลว่า โรงงานของนาง ก. เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศซึ่งเกิดจากกระบวนการหลอมยางรถยนต์และจากการนำเศษยางไปเผาเป็นเชื้อเพลิง

เมื่อกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ให้โอกาสนาง ก. ดำเนินการแก้ไขหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมตามมาตรา ๓๗ และตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แล้ว แต่นาง ก. ยังไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด จึงถือว่านาง ก. ไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ฉะนั้น อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม สั่งปิดโรงงานของนาง ก. เมื่ออธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้ดำเนินการดังกล่าว กรณีจึงถือว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ



ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีคำสั่งปิดโรงงานของนาง ก. ผู้ร้องสอด ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๘๑๒/๒๕๕๙)

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ละเลยไม่ใช้อำนาจให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยเมื่อความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้หมดสิ้นไป เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ปัญหายุติลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนของการใช้อำนาจไว้นั้น ก็เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจ ดำเนินการแก้ไขตามขั้นตอน การที่ผู้ใช้อำนาจไม่ได้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นขั้นตอน ยังคงถือเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ ยังเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการใช้สิทธิทางศาลของประชาชนในการปกป้องรักษาสีทธิของตนเองที่ต้อง ได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัย และการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกทางปกครองของศาลปกครอง ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายของประชาชน อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยวิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวน ซึ่งในคดีนี้ ศาลปกครองได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วย การตั้งพยาน ผู้เชี่ยวชาญจากกรมควบคุมมลพิษ เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาคดีเพิ่มเติม ประกอบกับการส่งเจ้าหน้าที่ คือ พนักงานคดีปกครองลงเดินเผชิญสื่บเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยตนเอง



ประกอบการศึกษาของศาล ระบบไต่สวนในคดีปกครองจึงถือเป็นระบบที่ช่วยเหลือประชาชนและเป็นการประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. กรณีเจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมต้องดำเนินการตามขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก ใช้อำนาจสั่งการให้เจ้าของกิจการระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือแก้ไขหรือปรับปรุงหรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ขั้นตอนที่สอง หากเจ้าของกิจการไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยไม่มีเหตุอันควร ให้ใช้อำนาจสั่งการให้เจ้าของกิจการหยุดการประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนด ขั้นตอนที่สาม หากเจ้าของกิจการยังไม่ดำเนินการ ให้สั่งปิดโรงงานซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการด้วย

๒. เมื่อใบอนุญาตให้ประกอบกิจการได้กำหนดเงื่อนไขให้เจ้าของกิจการต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหามลพิษ เช่น ต้องจัดหาและทำสัญญากับบริษัทที่ให้บริการกำจัดกากอุตสาหกรรม หรือสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการผลิตของโรงงานโดยมีระบบการกำจัดที่ถูกต้องและมีมาตรฐาน หากเจ้าของกิจการมิได้ดำเนินการตามสัญญา แต่เพิ่งมาจัดหาบริษัทที่ให้บริการกำจัดกากอุตสาหกรรมในภายหลัง ถือเป็นการกระทำผิดเงื่อนไขการอนุญาต ซึ่งอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย คือ สั่งปิดกิจการได้



เรื่องที่ ๑๕

ประเด็นการตั้งชื่อถนน

“สุทธิสารวินิจฉัย” หรือ “อินทามระ”

หัวใจของเรื่อง

“เมื่อหน่วยงานของรัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ใดไว้
ต้องยึดถือและเคารพต่อกฎเกณฑ์นั้น”

ประเด็นชวนคิด

๑. หลักเกณฑ์การตั้งชื่อถนนหรือซอย ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ มีอย่างไรบ้าง ?

๒. การที่ฝ่ายปกครองอ้างความนิยมของประชาชนมาเป็นเกณฑ์ในการตั้งชื่อถนน โดยที่ไม่ได้มีการสำรวจข้อมูลจริงจากประชาชน กระทำได้หรือไม่ และส่งผลอย่างไร ?



ประเด็นการตั้งชื่อถนน “สุทธิสารวินิจฉัย” หรือ “อินทามระ”

นับว่า ... เป็นคดีที่น่าสนใจคดีหนึ่งของกรุงเทพมหานคร กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานคร, ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต พญาไท และผู้อำนวยการเขตดินแดง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ – ที่ ๕) พิจารณาดำเนินการในเรื่องการกำหนดและเปลี่ยนแปลงชื่อถนนและ ซอยบริเวณถนนสุทธิสารวินิจฉัย และซอยอินทามระทั้ง ๕๙ ซอย ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

หลายท่านคงอยากราบที่มาที่ไปว่า ... เพราะเหตุใด ? ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าต้องพิจารณากำหนด ชื่อถนนและซอยที่พิพาทเสียใหม่ !

ก่อนอื่น ... ผู้เขียนต้องขอเท้าความย้อนไปถึงปี ๒๕๐๓ ซึ่งกรมตำรวจในขณะนั้นได้มีมติให้ตั้งชื่อถนนตัดใหม่ ซึ่งที่ดิน ตอนหน้าเป็นของนายมารุต บุณนาค ที่ได้ยกให้เป็นทางสาธารณะ และเพื่อเป็นอนุสรณ์แก่บิดาจึงให้ใช้ชื่อ **พระสุทธิสารวินิจฉัย** เป็นชื่อถนน ส่วนที่ดินข้างในเป็นของกรมตำรวจจึงมีมติให้ใช้นามสกุล ของหัวหน้ากองคลัง กรมตำรวจ คือ พลตำรวจโท โตะ **อินทามระ** เป็นชื่อถนน เนื่องจากเป็นผู้บุกเบิกพัฒนาที่ดินบริเวณสุทธิสารและ สะพานควายให้เป็นที่อยู่อาศัยของข้าราชการตำรวจในย่านสุทธิสาร และสะพานควาย



สรุปได้ว่า ถนนสายดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ตอน ที่ดินตอนหน้าให้ตั้งชื่อว่า “ถนนสุทธิสารวินิจฉัย” มีระยะเริ่มตั้งแต่แยกถนนพหลโยธินไปทางตะวันออกถึงสะพานควายตอนต้นของถนนอินทามระเข้าไป ๕๐๐ เมตร ส่วนที่ดินตอนหลังให้ตั้งชื่อว่า “ถนนอินทามระ” เริ่มตั้งแต่ถนนพหลโยธินไปทางทิศตะวันออกตอนสะพานควายต่อจากถนนสุทธิสารวินิจฉัยไปถึงบริเวณที่จัดสรรกรมตำรวจ

ต่อมา กรุงเทพมหานครได้ดำเนินโครงการปรับปรุงเลขหมายประจำบ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย โดยยกเลิกระบบหมู่และเปลี่ยนเป็นระบบถนน ตรอก ซอย ตามมาตรฐานสากลให้เหมือนกันทั้ง ๕๐ สำนักงานเขต สำหรับถนนสุทธิสารวินิจฉัยและถนนอินทามระนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้ตรวจสอบประวัติของถนนทั้งสองสายแล้วพบว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๓ อ.ก.พ. กรมตำรวจได้มีมติให้ตั้งชื่อถนนในที่ดินจัดสรรหลังสถานีตำรวจนครบาลบางชื่อว่า ตอนหน้าเป็นของนายมารุต บุณนาค ให้ใช้ชื่อบิดาของนายมารุต (พระสุทธิสารวินิจฉัย) เป็นชื่อถนน ส่วนที่ดินข้างในยังเป็นที่ดินของกรมตำรวจให้ใช้นามสกุลของหัวหน้ากองคลัง กรมตำรวจ (พลตำรวจโท โต๊ะ อินทามระ) เป็นชื่อถนน จึงเห็นควรให้ใช้ชื่อถนนสุทธิสารวินิจฉัยตั้งแต่ถนนพหลโยธินเข้าไป ๕๐๐ เมตร และตอนต่อไปใช้ชื่อถนนอินทามระ

แต่เมื่อตรวจสอบสภาพความเป็นจริงของถนนสายดังกล่าวกลับพบว่า มีเพียงป้ายชื่อถนนสุทธิสารวินิจฉัย ไม่มีป้ายชื่อถนนอินทามระ โดยถนนสายนี้ตัดผ่านพื้นที่ ๔ เขต คือ เขตพญาไท เขตดินแดง เขตห้วยขวาง และเขตวังทองหลาง มีซอยชื่ออินทามระ ๑ ถึงซอยอินทามระ ๕๙ กรุงเทพมหานครโดยคณะกรรมการกลางตั้งชื่อถนนฯ เห็นว่าประชาชนรู้จักแต่ชื่อถนนสุทธิสารวินิจฉัย



มาเป็นเวลายาวนานแล้ว จึงมีมติในวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๘ ให้ชื่อถนนที่พิพาททั้งสายเป็นชื่อถนนสุทธิสารวินิจฉัย และให้เปลี่ยนชื่อซอยอินทามระให้เป็นซอยสุทธิสารวินิจฉัยโดยวงเล็บอินทามระไว้ข้างใต้ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกหลานของตระกูลอินทามระได้โต้แย้งการเปลี่ยนชื่อซอยและนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง คณะกรรมการกลางตั้งชื่อถนนฯ จึงมีมติให้คงชื่อซอยอินทามระไว้เช่นเดิมและศาลปกครองกลางได้จำหน่ายคดีนี้ไป

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการเขตให้ติดตั้งป้ายชื่อถนนให้ถูกต้องตามมติกรมตำรวจปี ๒๕๐๓ เนื่องจากพบว่า มีแต่เพียงชื่อถนนสุทธิสารวินิจฉัยโดยไม่มีชื่อถนนอินทามระดังกล่าว แต่ก็มีได้มีการดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางอีกครั้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าละเลยต่อหน้าที่ ไม่ติดตั้งป้ายชื่อถนนให้ถูกต้องตามทะเบียนประวัติถนน พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งกรมตำรวจได้เคยมีมติให้ตั้งชื่อถนนสายดังกล่าว โดยมีชื่อนามสกุลของทั้งสองตระกูลคือสุทธิสารวินิจฉัยและอินทามระ

คดีนี้ต่อสู้กันจนถึงชั้นศาลปกครองสูงสุด ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ด้วยเหตุผลว่า กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาถนนซึ่งเป็นทางบก รวมทั้งการตั้งชื่อถนนตามมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เป็นนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ การตั้งชื่อถนนหรือซอยต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร



พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๕ ซึ่งกำหนดว่า ในการกำหนดบ้านเลขที่ ในเขตสำนักทะเบียนท้องถิ่น ให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งดำเนินการดังนี้ (๑) ตั้งชื่อถนน ตรอก ซอย ในเขตเทศบาลทุกแห่งจนครบ ในกรณีที่มีตรอกหรือซอยเดียวกันมีชื่อเดิมหลายชื่อไม่เหมือนกัน ให้เลือกใช้ชื่อตรอกหรือซอยนั้นแต่ชื่อเดียว โดยใช้ชื่อที่ประชาชนนิยม หรือในกรณีที่มีตรอกหรือซอย ๒ สาย มาบรรจบกันให้เลือกใช้ชื่อตรอกหรือซอยนั้นแต่ชื่อเดียวโดยถือหลักใช้ชื่อของตรอกหรือซอยที่มีระยะยาวกว่า หรือชื่อที่ประชาชนนิยม ...

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เหตุผลในการมีมติเกี่ยวกับการกำหนดชื่อถนนและชื่อซอยที่พิพาทให้เป็นสุทธินิสารวินิจัยว่า เนื่องจากประชาชนในพื้นที่รู้จักชื่อถนนสุทธินิสารวินิจัยมาเป็นเวลานานแล้ว หากเปลี่ยนชื่อจะสร้างปัญหาให้แก่ประชาชน แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าอ้างเหตุผลเช่นนั้น ได้มีการรวบรวมข้อมูล สอบถามความคิดเห็นของประชาชนจนเป็นที่แจ้งชัดเช่นนั้นแล้วหรือไม่ อย่างไร หรือเป็นเพียงความคิดเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า อีกทั้งไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงตามทะเบียนประวัติถนน พ.ศ. ๒๕๐๓ และข้อเท็จจริงที่ว่า แม้ชื่อถนนจะเป็นถนนสุทธินิสารวินิจัย แต่ซอยของถนนจำนวนถึง ๕๙ ซอย ใช้ชื่อซอยอินทามระ ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้ดำเนินการตรวจสอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเสียก่อนว่าประสงค์จะเปลี่ยนชื่อเป็นซอยสุทธินิสารวินิจัยหรือไม่ หรือมีชื่อเรียกใดเป็นชื่อเรียกที่ประชาชนในพื้นที่นิยมตามแนวทางการพิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๕ (๑) ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕



กรณีจึงเพียงพอที่จะถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ายังไม่ได้ดำเนินการพิจารณาให้ครบถ้วนตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ พินิจพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าพิจารณาดำเนินการในเรื่องการกำหนดและเปลี่ยนแปลงชื่อถนนและซอยบริเวณถนนสุทธิสารวินิจฉัย และซอยอินทามระทั้ง ๕๙ ซอยให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๐/๒๕๖๐)

คดีนี้ ... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยยึดหลักการที่ว่า “เมื่อหน่วยงานของรัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดไว้ ในการปฏิบัติ จำต้องยึดถือและเคารพต่อหลักเกณฑ์นั้น ๆ ไม่อาจดำเนินการตามความคิดเห็นของตนเพียงลำพังได้”





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. หลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๕ กำหนดให้มีการตั้งชื่อถนน ตรอก ซอย ในเขตเทศบาลทุกแห่งจนครบในกรณีที่ตรอกหรือซอยเดียวกันมีชื่อเดิมหลายชื่อไม่เหมือนกัน ให้เลือกใช้ชื่อตรอกหรือซอยนั้นแต่ชื่อเดียว โดยใช้ชื่อที่ประชาชนนิยม หรือในกรณีที่มิตรอกหรือซอย ๒ สาย มาบรรจบกัน ให้เลือกใช้ชื่อตรอกหรือซอยนั้นแต่ชื่อเดียว โดยถือหลักใช้ชื่อของตรอกหรือซอยที่มีระยะยาวกว่าหรือชื่อที่ประชาชนนิยม

๒. การที่ฝ่ายปกครองคือกรุงเทพมหานครกำหนดชื่อถนนโดยอ้างว่าเป็นที่รู้จักของประชาชนหรือเป็นชื่อที่ประชาชนนิยม โดยที่ไม่เคยมีการสำรวจหรือสอบถามความคิดเห็นของประชาชน จึงเป็นกรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการพิจารณาให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ การตั้งชื่อถนนที่พิพาทจึงต้องดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้น โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาตามความคิดเห็นของตนเองได้



คดีพิพาทเกี่ยวกับ
“การกระทำละเมิด และ
ความรับผิดอย่างอื่น”



เรื่องที่ ๑๖

บุคคลภายนอกเสียหายจากการกระทำละเมิด :
สิทธิของผู้เสียหายกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

หัวใจของเรื่อง

“ความสำคัญของใบรับคำขอเรียกค่าสินไหมทดแทน”

ประเด็นชวนคิด

๑. หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอทุกครั้งที่ผู้เสียหายยื่นคำขอเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดหรือไม่ และใบรับคำขอดังกล่าวมีความสำคัญอย่างไร ?

๒. หากผู้เสียหายได้ยื่นคำขอโดยส่งคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ จะถือว่าใบตอบรับของไปรษณีย์เป็นใบรับคำขอได้หรือไม่ ?



บุคคลภายนอกเสียหายจากการกระทำละเมิด : สิทธิของผู้เสียหายกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันก็ได้ และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ แต่ก็ยังมีบางแง่มุมของกฎหมายที่ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือแม้กระทั่งบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหาย

กล่าวโดยเฉพาะกรณีเอกชนหรือประชาชนทั่วไปเป็นผู้เสียหาย เช่น กรณีที่เอกชนได้รับอันตรายจากการที่พลัดตกจากกระบายน้ำซึ่งเทศบาลละลายต่อหน้าที่ไม่จัดหาตะแกรงหรือฝาปิดรางระบายน้ำบนบาทวิถีถนนหรือทำเครื่องหมายเตือนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ (๑) (๕) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙๘/๒๕๕๓) หรือกรณีที่เอกชนไม่สามารถใช้ถนนสาธารณะประโยชน์เข้าออกในที่ดินของตนเองได้ เนื่องจาก อบต. ซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ดำเนินการตามกฎหมายกับผู้บุกรุกและทำลายที่ดิน



สาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๙/๒๕๕๓) เป็นต้น

ผู้เสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอย่างไร ในการนี้ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดสิทธิของบุคคลภายนอกในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ๒ วิธี คือ

(๑) นำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ซึ่งต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) ในกรณีที่เป็นการคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน ซึ่งตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ ๒ ประการ คือ (๑) หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และ (๒) ต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน แต่ถ้าไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จ ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแล



หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้อีก แต่ต้องไม่เกิน ๑๘๐ วัน (รวมระยะเวลาสูงสุดที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ คือ ๓๖๐ วัน)

อนึ่ง กรณียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาخذใช้ค่าสินไหมทดแทนนี้ ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ เว้นแต่ ในคดีที่ศาลปกครองเห็นว่าการยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ด้วยเหตุนี้ “การออกใบรับคำขอ” และ “การพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด” จึงถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญของหน่วยงานของรัฐ และขณะเดียวกันก็ถือว่าเป็นสิทธิของคู่กรณีผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในชั้นของฝ่ายปกครองและ/หรือนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด หากไม่พอใจผลคำวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ

ในทางปฏิบัติมักมีคำถามเกิดขึ้นว่า

(๑) หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องออกใบรับคำขอทุกครั้ง ที่ผู้เสียหายยื่นคำขอหรือไม่ ? และหากหน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐออก



ใบรับคำขอหรือไม่ อย่างไร หรือหากผู้เสียหายได้ยื่นคำขอโดยส่งคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ กรณีดังกล่าวจะถือว่าใบตอบรับของไปรษณีย์เป็นการออกใบรับคำขอได้หรือไม่ ?

(๒) ถ้าหากหน่วยงานของรัฐไม่พิจารณาคำขอและ/หรือไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสียหายทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยา ผู้เสียหายจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ? และภายในกำหนดระยะเวลาใด ?

คดีปกครองที่นำมาฝากในฉบับนี้มีหลายคดีที่มีประเด็นน่าสนใจ และถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับผู้เสียหายในการทำ ความเข้าใจหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ใช้สิทธิได้อย่างถูกต้อง ทั้งยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องตระหนักในหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

เรื่องแรกที่จะกล่าวถึง คือ “การออกใบรับคำขอ” ว่ามีความสำคัญอย่างไร และหากหน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้ถูกต้องหรือไม่

ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑/๒๕๔๗ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ใบรับคำขอเป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหายไว้แล้ว มีบุคคลใดเป็นผู้รับคำขอ เมื่อใด และรับทราบในเรื่องการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนอันเนื่องจากการกระทำ



ละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเพื่อให้รู้ระยะเวลาเริ่มต้นที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ โดยการออกใบรับคำขอถือเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องออกให้ผู้ยื่นคำขอโดยพลัน การที่หน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง ณ หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติในการออกใบรับคำขอ เนื่องจากตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า **“หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน”** ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องออกใบรับคำขอโดยทำเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้ยื่นคำขอใช้เป็นหลักฐานแสดงให้รู้ถึงวันที่ยื่นคำขอ วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการพิจารณาคำขอ และรวมถึงวันที่เริ่มต้นการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

แต่หากว่าเป็นการยื่นคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ มีข้อสงสัยว่าใบตอบรับของไปรษณีย์ถือเป็น “ใบรับคำขอ” หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีเดียวกัน โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอเป็นหนังสือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับถึงผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานอัยการสูงสุด) เพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยปรากฏตามใบตอบรับของไปรษณีย์ว่า **ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอดังกล่าวแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕** แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกใบรับ



คำขอให้ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอให้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ใบรับคำขอเป็นหลักฐานเพื่อให้รู้ว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ เริ่มนับเมื่อผู้ฟ้องคดีส่งคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับและผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอแล้ว จึงต้องออกใบรับคำขอและจัดส่งให้ผู้ยื่นคำขอโดยพลัน

ในประเด็นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ใบตอบรับของไปรษณีย์เป็นหลักฐานการรับคำขอและแสดงอยู่ในตัวแล้วว่าได้รับคำขอไว้ตั้งแต่วันใด ใบตอบรับของไปรษณีย์จึงเป็นใบรับคำขอ อีกทั้งมาตรา ๗๓ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็ยอมรับให้การส่งคำคู่ความหรือเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับมีผลเสมือนเจ้าพนักงานศาลเป็นผู้ส่ง ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ใบตอบรับของไปรษณีย์แสดงให้เห็นเพียงว่าผู้ถูกฟ้องคดีรับของเอกสารทางไปรษณีย์ของผู้ฟ้องคดีและรับตามวันเวลาใด และผู้ใดเป็นผู้รับเท่านั้น หาได้มีความชัดเจนทำให้รู้ว่าได้รับเอกสารใดเรื่องใดไม่ จึงต้องมีการออกใบรับคำขอของหน่วยงานเพื่อมิให้เกิดปัญหาได้เถียงในภายหลังได้ และการส่งคำคู่ความหรือเอกสารทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับของเจ้าพนักงานศาลที่ถือใบตอบรับของการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นใบรับเอกสารตามกฎหมายก็เพราะมีกฎหมายรองรับสำหรับการส่งคำคู่ความหรือเอกสารทางไปรษณีย์ของศาลยุติธรรม แต่การส่งเอกสารต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนมิได้มีกฎหมายบัญญัติรองรับเหมือนกรณีดังกล่าว และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙



ก็เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีเจตนารมณ์ให้หน่วยงานของรัฐออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน จึงไม่อาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาเทียบเคียงปรับใช้ได้ ใบตอบรับของไประณีย์จึงเป็นเพียงหลักฐานทางไประณีย์ว่าได้มีการส่งซองเอกสารทางไประณีย์ให้ผู้รับแล้วเท่านั้น มิได้บ่งบอกว่าเอกสารในซองที่ถึงผู้รับเป็นเอกสารอะไร

ดังนั้น ใบตอบรับของไประณีย์ที่ส่งคืนให้ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจถือว่าเป็นใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ออกให้ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับเรื่องที่สอง คือ การพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ยื่นคำขอจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดระยะเวลาใด ?

ผู้เขียนขอนำข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้มาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

คดีแรก เหตุของคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้ดำเนินโครงการก่อสร้างถนน คสล. เลียบแม่น้ำ ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าวผู้ฟ้องคดีเห็นว่าทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีอยู่ต่ำกว่าระดับถนนที่ก่อสร้างใหม่ และในระหว่างการก่อสร้างมีดิน หิน ทราย และน้ำไหลทะลักเข้าบ้านชั้นล่างอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตัวบ้านและทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้พิจารณาชดใช้



ค่าเสียหายให้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓

หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ประธานกรรมการฯ ได้ขอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบและประมาณราคาความเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการและได้แจ้งรายละเอียดและประมาณการความเสียหายให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ จนกระทั่งเดือนธันวาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้สอบถามรองปลัดเทศบาล และได้รับแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และแจ้งว่าต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาก่อนจึงจะดำเนินการจ่ายเงินให้ได้

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีซ่อมแซมที่พักรักษาหรือชดเชยค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้พิจารณาชดเชยค่าเสียหายให้ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๓ กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเลือกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น *ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน* คือ ภายในวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้พิจารณาคำขอและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีการขออนุมัติขยายเวลาออกไปอีก ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าว



การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งมิใช่เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๘/๒๕๕๘)

ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจต่อมา คือ ถ้าผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถามผลการพิจารณาخذใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือตอบปฏิเสธกลับมากรณีดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีขึ้นมาใหม่หรือไม่ ?

เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๖/๒๕๕๘ ว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานอัยการสูงสุด) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน รวมทั้งไม่ได้แจ้งการขอขยายเวลาพิจารณาคำขอให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามที่ยกฟ้องไว้ในมาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น แม้ต่อมาผู้ฟ้องคดีจะได้มีหนังสือทวงถามผลการพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือปฏิเสธการจ่ายเงิน พร้อมทั้งแจ้งสิทธิให้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวัน



นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยก็ตาม แต่หนังสือแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวเป็นเพียงการตอบคำถามของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น เมื่อระยะเวลาการฟ้องคดีได้ล่วงพ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งไปในภายหลังก็ไม่ได้ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับใหม่แต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผู้เขียนนำมาเป็นตัวอย่างข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงแง่มุมของกฎหมายใน ๒ มิติ กล่าวคือ

มิติที่หนึ่ง ในด้านสิทธิของบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายมีสิทธิ ดังนี้

(๑) สิทธิที่จะได้รับ “ใบรับคำขอ” จากหน่วยงานของรัฐ เมื่อมีการยื่นคำขอ โดยใบรับคำขอต้องเป็นหนังสือที่แสดงให้เห็นถึงวันที่หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอและเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(๒) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๓) สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธการชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่ายังได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่คุ้มความเสียหาย

(๔) สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกรณีที่หน่วยงานของรัฐ **ไม่ออกใบรับคำขอ** ซึ่งถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติ



จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี (วันที่ยื่นคำขอ) ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มิติที่สอง ในด้านหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

(๑) ต้องออกไปรับคำขอเป็นหนังสือให้แก่ผู้ยื่นคำขอทุกครั้งที่มีการยื่นคำขอ กรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการออกไปรับคำขอ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอไปแล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน แต่ถ้าไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จ ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้อีก แต่ต้องไม่เกิน ๑๘๐ วัน โดยในเบื้องต้นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๓๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีการยื่นคำขอ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. การออกใบรับคำขอถือเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องออกให้ผู้ยื่นคำขอโดยพลัน การที่หน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยหน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอโดยทำเป็นหนังสือเพื่อให้ผู้ยื่นคำขอใช้เป็นหลักฐานแสดงให้รู้ถึงวันที่ยื่นคำขอ วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการพิจารณาคำขอ และรวมถึงวันที่เริ่มต้นการใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๒. การยื่นคำขอทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ใบตอบรับของไปรษณีย์ไม่ถือเป็น “ใบรับคำขอ” เพราะใบตอบรับของไปรษณีย์เป็นเพียงหลักฐานทางไปรษณีย์ว่าได้มีการส่งซองเอกสารทางไปรษณีย์ให้ผู้รับแล้วเท่านั้น มิได้บ่งบอกว่าเอกสารในซองที่ถึงผู้รับเป็นเอกสารอะไร เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดได้รับคำขอแล้วจึงต้องออกใบรับคำขอและจัดส่งให้ผู้ยื่นคำขอทางไปรษณีย์โดยพลัน



เรื่องที่ ๑๗

สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินเวลาที่กำหนด
หมดสิทธิเรียกร้อง !

หัวใจของเรื่อง

“การนับระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหาย
ของหน่วยงานต้นสังกัด”

ประเด็นชวนคิด

๑. การนับระยะเวลาใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐในการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหาย ต้องเริ่มต้นนับระยะเวลาการใช้สิทธิอย่างไร ?

๒. วันที่ถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันใด ?



สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินเวลาที่กำหนด : หมตสิทธิเรียกร้อง !

กรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนทำให้หน่วยงานต้นสังกัดได้รับความเสียหาย หน่วยงานต้นสังกัดมีอำนาจออกคำสั่งหรือเรียกร้องให้ข้าราชการดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (มาตรา ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) โดยในการออกคำสั่งดังกล่าวหน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือรายงานผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความ ๒ ปี สิ้นสุดไม่น้อยกว่า ๖ เดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้หน่วยงานต้นสังกัดมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร

อย่างไรก็ตาม การนับระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวอาจเป็นประเด็นปัญหาทำให้หน่วยงานของรัฐยังไม่มีมติความชัดเจนว่า “วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคือวันใด หรือต้องเริ่มต้นนับระยะเวลาการใช้สิทธิ ๒ ปีที่วันนั้นตั้งแต่เมื่อใด” รวมทั้งวันที่ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้ออก



คำสั่งให้ผู้กระทำการละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๔

จุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เนื่องจากหน่วยงานต้องดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้อง ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน กำหนดเวลา ๒ ปีนับแต่วันดังกล่าว หากหน่วยงานมิได้ดำเนินการ ภายในเวลาที่กำหนด ย่อมกระทบถึงการ行使สิทธิเรียกร้องต่อตัว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดและต่อทายาทของผู้กระทำการละเมิดด้วย (ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดเสียชีวิต) ซึ่งเป็นผลทำให้หน่วยงาน ของรัฐไม่ได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำการละเมิด ดังกล่าว

คดีที่นำมาเสนอต่อท่านผู้อ่านในครั้งนี้ จึงเป็นอุทาหรณ์ ที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนกรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐ

โดยข้อพิพาทในคดีนี้ เกิดจากในขณะที่นายดำ (นามสมมติ) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายตรวจศุลกากร สังกัด กรมศุลกากร ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดแห่งหนึ่งกระทำการทุจริตในการขอรับ เงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าขาออก ทำให้กรมศุลกากรได้รับความเสียหาย กรมศุลกากรจึงมีคำสั่งเรียกให้นายดำชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดดังกล่าว แต่นายดำ ไม่ยอมชดใช้และต่อมาได้ถึงแก่ความตาย กรมศุลกากรจึงนำเรื่อง มาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาท



โดยธรรมของนายดำรงร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ คือการปฏิบัติหน้าที่ตรวจปล่อยสินค้าและควบคุมการบรรจุสินค้าเข้าคอนเทนเนอร์ตามคำสั่งกองตรวจสินค้าขาออก **แต่มิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย** จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒

ในคดีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดี (กรมศุลกากร) ได้ใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ? ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ถูกละเมิดได้ขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนายดำผู้ตายเจ้ามรดกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาท ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิฟ้องได้ ต่อเมื่อสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นมีต่อเจ้ามรดกคือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดยังไม่ขาดอายุความ

ข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด



ทางละเมิดกรณีดังกล่าว ซึ่งผลการสอบสวนสรุปว่าการกระทำของนายดำเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ ถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ ต่อมา ฝ่ายวินัยฯ ได้พิจารณารายงานดังกล่าวแล้วมีความเห็นเสนอต่อผู้ฟ้องคดีวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรวมถึงนายดำรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งท้ายหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ดำเนินการตามเสนอ

จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รายงานผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาให้นายดำรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตุลาการอีกหนึ่งคน เป็นเงิน ๖๖๔,๐๖๑.๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ ได้รับทราบคำสั่ง โดยต่อมานายดำได้ถึงแก่ความตายในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ การที่ผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของ



กระทรวงการคลัง จึงเป็นการออกคำสั่งหรือใช้สิทธิเรียกร้อง
ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนด ๒ ปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึง
การละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

**สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีอันมีต่อนายดำรงขาดอายุความ
เมื่อสิทธิในการเรียกร้องต่อนายดำรงขาดอายุความ ผู้ฟ้องคดี
จึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทของนายดำรง
ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อศาลปกครอง**

สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีมีข้ออุทธรณ์ในสามประการว่า

ข้ออุทธรณ์ที่ ๑ การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน
๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ดำเนินการตามเสนอ
ถือเป็นการสั่งการภายในกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด
จึงเป็นผลให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน
๒๕๕๐ ที่ให้นายดำรงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามความเห็น
ของกระทรวงการคลัง เป็นการออกคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงวันที่
๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสั่งการทำหนังสือ
ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗
ของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นเพียงการสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม
ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดตามข้อ ๑๗ ของระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องรายงาน
ผลการพิจารณาให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อน จึงไม่ใช่เป็น



การออกคำสั่งให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่ใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีซึ่งเป็นผลให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดให้นายดำรับผิด และผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีเพิกมีคำสั่งให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งไม่ใช่การออกคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แต่อย่างใด

ข้ออุทธรณ์ที่ ๒ คำสั่งลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ที่ให้นายดำชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และมีกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งทางปกครองให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกรณีดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และต่อมานายดำได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงยอมใช้สิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนายดำให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ารู้หรือควรรู้ถึงความตายของนายดำเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว นั้น



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการบังคับทางปกครองที่ดำเนินการในขั้นตอนต่อจากการใช้สิทธิเรียกร้องโดยวิธีการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อสิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีอันมีต่อนายตำรวจอายุความ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีสิทธิใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนายตำรวจได้

ข้ออุทธรณ์ที่ ๓ การฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทนายทนายโดยธรรมของนายตำรวจรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่ง ซึ่งตามมาตรา ๑๙๓/๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า เมื่อไม่ได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลจะอ้างเอาอายุความมาเป็นเหตุยกฟ้องไม่ได้ และปัญหาอายุความดังกล่าวมิใช่ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลจึงไม่อาจหยิบยกขึ้นพิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ปัญหาที่วินิจฉัยในคดีนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น**ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน** แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นกล่าวอ้างศาลก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ (ข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓) โดยไม่เป็นการขัด



ต่อมาตรา ๑๙๓/๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
แต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยตามที่ศาลปกครองชั้นต้น
มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ
และคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครอง
สูงสุดที่ ๓๒๗/๒๕๕๘)

คดีนี้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอน
ที่กฎหมายกำหนดว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากที่หน่วยงาน
ต้นสังกัดรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนและได้รายงานให้กระทรวงการคลังพิจารณา ซึ่งกระทรวง
การคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๑๗
ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ แล้วเสร็จ
ก่อนอายุความ ๒ ปี สิ้นสุดไม่น้อยกว่า ๖ เดือน และไม่ว่ากระทรวง
การคลังจะพิจารณาแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวหรือไม่
หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ
ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่
ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้ใช้สิทธิ
ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดภายใน
กำหนดเวลา ๒ ปีดังกล่าว จึงทำให้ขาดอายุความ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักและแนวทางการปฏิบัติ
ราชการที่ดีไว้หลายประการ ได้แก่



ประการแรก ในการที่หน่วยงานต้นสังกัดจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องใช้สิทธิภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หากล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าว หน่วยงานต้นสังกัดย่อมสิ้นสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด รวมทั้งต่อทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วย

ประการที่สอง วันที่ถือว่ารู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ วันที่หัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงรู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ซึ่งในที่นี้ คือ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ภายใน ๒ ปี นับแต่วันดังกล่าว และต้องภายหลังจากที่ผ่านการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว ตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ในคดีนี้การที่ผู้มีอำนาจได้สั่งการทนายหนังสือรายงานผลการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นเพียงการสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งยังไม่ผ่านการพิจารณาของกระทรวงการคลัง จึงไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันจะทำให้เกิดสิทธิแก่หน่วยงานของรัฐที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้



ประการที่สาม การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องดำเนินการในขั้นตอนต่อจากการใช้สิทธิเรียกร้องโดยวิธีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อมีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินอายุความในการเรียกร้องแล้ว กรณีจึงไม่มีสิทธิที่จะนำมาตรการบังคับทางปกครองมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

ประการที่สี่ ประเด็นอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน แม้คู่กรณีจะมีได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง ศาลปกครองก็มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าว ย่อมสิ้นสิทธิในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด

๒. วันที่ถือว่าได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ วันที่หัวหน้าหน่วยงานได้รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ภายใน ๒ ปี นับแต่วันดังกล่าว ไม่ว่ากระทรวงการคลังจะตรวจสอบรายงานการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวหรือไม่ หน่วยงานต้นสังกัดก็ไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง โดยจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน



หัวใจของเรื่อง

“ละเมิดจากการใช้อำนาจที่ต่างกัน
ส่งผลต่ออำนาจการพิจารณาคดีของศาล”

ประเด็นชวนคิด

๑. อำนาจในการจับกุมตัวผู้ร้ายหรือผู้กระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นการใช้อำนาจประเภทใด ?

๒. หากผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผิดตัว เพราะผู้ร้ายมีใบหน้าคล้ายคลึงกับผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายได้ยื่นคำขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว แต่ถูกปฏิเสธ ผู้เสียหายจะต้องนำคดีมาฟ้องเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อศาลใด ?



ฟ้องศาลไหน ? หากเสียหาย เพราะ ... จับผิดตัว !

“ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” อันเกิดจาก **การปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติงานราชการ** นั้น อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอาจแยกได้เป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจทางปกครองกับการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ใช้อำนาจทางปกครอง

ในปัจจุบันศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีละเมิดที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยมีเส้นแบ่งตามกฎหมาย คือ “การใช้อำนาจทางปกครอง” กล่าวคือ หากการละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจทางปกครอง เช่น ละเมิดจากการออกกฎ คำสั่ง จากการละเลยล่าช้าต่อหน้าที่ ซึ่งมีกฎหมายปกครองกำหนดให้อำนาจในการดำเนินการดังกล่าวไว้ อาทิ การที่เจ้าพนักงานที่ดินใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน ออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบ หรือการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้อำนาจตามกฎหมายควบคุมอาคารมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารโดยไม่ชอบ ฯลฯ ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ คือ ศาลปกครอง

ส่วนกรณีที่เกิดละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครอง แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป เช่น การปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการหรือการรักษาพยาบาลผู้ป่วยของแพทย์ในโรงพยาบาลรัฐ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้ความรู้ความสามารถ



มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นซึ่งมิใช่กฎหมายปกครอง เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมผู้กระทำความผิด อันเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีเช่นนี้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่คือ ศาลยุติธรรม

สำหรับสิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ผู้เสียหายสามารถทำได้ ๒ ช่องทาง หรือ ๒ วิธีด้วยกัน กล่าวคือ

วิธีแรก ผู้เสียหายยื่นหนังสือร้องขอไปยังหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด เพื่อขอให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ซึ่งวิธีนี้หน่วยงานของรัฐออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ร้องขอและต้องพิจารณาคำขอภายใน ๑๘๐ วัน และหากไม่แล้วเสร็จรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจขยายเวลาการพิจารณาได้อีก ๑๘๐ วัน โดยหากผู้ร้องขอไม่พอใจในผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ (ศาลปกครอง/ศาลยุติธรรม) ได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับวิธีที่สอง คือการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจโดยตรง (ศาลปกครอง/ศาลยุติธรรม) โดยยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด เพื่อขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอัน



เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดตน ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ประเด็นที่น่าสนใจ ... คือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปหรือการกระทำความผิดที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองและผู้เสียหายได้เลือกวิธีการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแต่ไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจในผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ เช่นนี้ ... ผู้เสียหายจะต้องนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลใด ?

คดีพิพาทที่จะนำเสนอท่านผู้อ่านในวันนี้ ... จะมีคำตอบในประเด็นดังกล่าว โดยคดีนี้มีข้อเท็จจริงว่าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลแห่งหนึ่งได้เข้าจับกุมนายดวงตงตามหมายจับของศาลอาญา ต่อมา ปรากฏความจริงว่านายดวงตงไม่ใช่ผู้ต้องหาที่แท้จริง หากแต่เป็นการขอหมายจับผิดตัว !! เพราะผู้ต้องหา มีใบหน้าคล้ายคลึงกับนายดวงตง ซึ่งผลของการจับผิดตัวดังกล่าว ทำให้นายดวงตงต้องถูกฝากขังถึง ๗ ครั้ง รวมเป็นเวลา ๘๙ วัน

นายดวงตงเห็นว่า ตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหลายประการจากการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในครั้งนี้ อันได้แก่ ค่าทนายความสู้คดี ค่าเช่าหลักประกันตัว ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าว่างงานระหว่างถูกจับกุมและฝากขัง ค่าเยียวยาจากการถูกกระทำด้วยความเจ็บปวดอันบั่นทอนจิตใจ



ของผู้ฟ้องคดีและบุคคลในครอบครัว รวมทั้งค่าชดเชยเยียวยา การเสียอิสรภาพ เสียชื่อเสียง และอับอายต่อสังคม

นายดวงตกจึงได้ใช้สิทธิเรียกค่าเสียหายโดยวิธีแรก คือ มีหนังสือขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายดังกล่าว แต่สำนักงานตำรวจ ชาติมีหนังสือแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำละเมิดมิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เกิดจากผู้เสียหายในคดีที่ยืนยันต่อพนักงานสอบสวนว่านายดวงตก เป็นผู้กระทำความผิด จึงปฏิเสธคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นายดวงตกจึงยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม

หากพิจารณาเบื้องต้นผู้เสียหายอาจเข้าใจว่า การปฏิเสธ ไม่จ่ายเงินค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐน่าจะเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

แท้จริงแล้ว ... กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณา ของศาลใด ?

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้การกระทำของเจ้าหน้าที่ ตำรวจตามฟ้องอาจเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี หากได้กระทำไป ด้วยความประมาทเลินเล่อและผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจาก การกระทำดังกล่าว แต่ก็เป็นการละเมิดอันเกิดขึ้นจากขั้นตอน การใช้อำนาจจับกุมของพนักงานสอบสวน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา



ความอาญาหรือกฎหมายอื่นซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ อันมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิยื่นคำขอต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เพื่อขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในผลการวินิจฉัยดังกล่าว ก็ขอที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่กำหนดให้สิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (*คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. ๘๓/๒๕๖๐*)

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเมื่อเนื้อหาของคดีเป็นกรณีพิพาทที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง หากแต่เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือแจ้งปฏิเสธการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ย่อมต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม อันเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาของคดีที่พิพาท



จึงได้ข้อสรุปว่า ... หากเนื้อหาของการกระทำละเมิดเป็น การกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ปกครอง ผู้เสียหายที่ไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานสามารถ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่หากเนื้อหาของการกระทำ ละเมิดเป็นละเมิดที่มีได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจ พิจารณาของศาลยุติธรรม เมื่อผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัย ของหน่วยงาน ก็ย่อมต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม อันเป็นศาล ที่มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาของคดีที่พิพาทนั่นเอง





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมผู้กระทำความผิด เป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง ข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการถูกจับกุมผิดตัว จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

๒. กรณีผู้เสียหายยื่นคำขอต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อขอให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมผู้ร้ายผิดตัว แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติปฏิเสธผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาเนื้อหาข้อคดีที่พิพาท



เรื่องที่ ๑๙

“ประมาทเล่นเล่อย่างร้ายแรง”
แต่ไม่เกิดความเสียหาย ไม่ต้องชดใช้ฐานละเมิด !

หัวใจของเรื่อง

“ความรับผิดจากการกระทำละเมิด
ต้องครบทุกองค์ประกอบของกฎหมาย”

ประเด็นชวนคิด

๑. การกระทำละเมิดมีลักษณะอย่างไร และมีองค์ประกอบตามกฎหมายอะไรบ้าง ?

๒. กรณีร้องประธานคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่า ที่ดินฯ ประมาทเล่นเล่อย่างร้ายแรง ไม่ตรวจสอบสภาพและราคาที่ดินทุกแปลงก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหารจัดซื้อที่ดินด้วยวิธีพิเศษ จะถือเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ มีข้อพิจารณาอย่างไร ?



“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” แต่ไม่เกิดความเสียหาย ไม่ต้องชดใช้ฐานละเมิด !

การกล่าวหาว่ามีการกระทำทุจริตโดยร่วมมือวางแผนเป็นกระบวนการตั้งแต่ระดับนักการเมืองไปจนถึงข้าราชการประจำจนนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีความ และบางรายก็ได้รับโทษจำคุกอันเป็นผลมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนนั้นมิให้เห็นเป็นอุทาหรณ์จำนวนไม่น้อย หากแต่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในบ้านเมืองเราก็น่าจะมีให้เห็นให้ได้อีกกันอยู่เสมอ ๆ ประชาชนทั่วไปจึงฝากความหวังไว้กับการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวให้ลดลงไปจากสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤตินิชอบหรือใช้อำนาจโดยทุจริต ศาลปกครองถือว่าเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายเพื่อยกเลิกเพิกถอนการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งในกรณีที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตัวนั้น ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวถึงลักษณะเฉพาะและมิติความลึกของคดีปกครองไว้ว่า คดีปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน (รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง) ซึ่งหากพิจารณาจากภายนอก ดูเหมือนว่าคู่กรณีในการขัดแย้งคดีปกครองจะมีสองฝ่ายเหมือน ๆ กับในคดีแพ่ง แต่ตามความเป็นจริงแล้วจะไม่เหมือนกัน



เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่แทนรัฐนั้น จะไม่รักษา “ผลประโยชน์ของรัฐ” เหมือนกับ “ผลประโยชน์ส่วนตัว” ของเจ้าหน้าที่เอง จึงทำให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ในการพิจารณาตีปกรอง ผู้พิพากษาหรือตุลาการจึงต้องตัดสินใจระหว่างผลประโยชน์ ๓ ฝ่าย คือ “ประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ” ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่จะต้องรักษา “ประโยชน์ส่วนตัว” ของเอกชนฝ่ายผู้ฟ้องคดี และ “ประโยชน์ส่วนตัว” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนส่วนรวม (บางตอนของบทสัมภาษณ์จากวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๒))

จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งศาลปกครองด้วยวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะเฉพาะคือ “ระบบไต่สวน” ซึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครอง อันนำไปสู่การอำนวยความสะดวกทางปกครองที่สัมฤทธิ์ผล

ดังเช่นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา กรณีการจัดซื้อที่ดินเพื่อเป็นที่จอดรถขยะและร่น้ำของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ในเขตบางซื่อ เมื่อปี ๒๕๓๙-๒๕๔๐ ซึ่งศาลปกครองได้แสวงหาข้อเท็จจริงหลายด้านเพื่อประกอบการพิจารณาว่าการจัดซื้อที่ดินเป็นการจัดซื้อในราคาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์กับราชการหรือไม่ การซื้อนั้นมีการเอื้อประโยชน์ส่วนตัวให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือไม่

คดีนี้เริ่มต้นจากผู้ร้องเรียนกล่าวว่าเจ้าหน้าที่ร่วมมือกันทุจริต รับสินบน โดยซื้อที่ดินในราคาสูงเกินจริง เนื่องจากมีที่ดินบางส่วนเป็นที่ตาดบอดคือไม่มีทางเข้า-ออกสาธารณะ เป็นเหตุให้รัฐ



คือ กทม. ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติส่งเรื่องให้อัยการยื่นฟ้องผู้ว่าฯ กทม. และคุณประเสริฐ สมะลาภา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ปลัด กทม. ในขณะนั้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกหลายราย ต่อศาลอาญา ซึ่งต่อมาศาลอาญาพิพากษายกฟ้องผู้ว่าฯ กทม. และคุณประเสริฐฯ แต่ได้พิพากษาจำคุกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวน ๒ ราย ซึ่งมีหลักฐานการรับสินบน คดียังไม่ถึงที่สุด

ในส่วนที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองก็คือ กรณีคุณประเสริฐฯ ฟ้องผู้ว่าฯ กทม. และ กทม. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) เพื่อขอความเป็นธรรมจากการที่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือถึง กทม. ว่าผลจากการซื้อที่ดินดังกล่าวทำให้ราชการเสียหายเป็นเงิน ๓๖,๘๕๕,๐๗๐ บาท กทม. จึงมีคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องชดใช้เงินฐานกระทำละเมิด โดยในส่วนของปลัด กทม. ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของตน เป็นเงิน ๑,๘๔๒,๗๕๓.๕๐ บาท โดยให้เหตุผลว่า ขณะที่คุณประเสริฐฯ ทำหน้าที่รองประธานคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่า ที่ดิน และอาคารเพื่อประโยชน์ของราชการกรุงเทพมหานคร (กชช.) ได้ประมาณเงินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ตรวจสอบสภาพและราคาที่ดินให้รอบคอบก่อนที่จะเสนอให้ผู้บริหาร กทม. จัดซื้อที่ดินพิพาทด้วยวิธีพิเศษทั้งหมด ๑๗ แปลง (เนื้อที่รวม ๑๑ ไร่ ๑ งาน ๗๖ ตารางวา) จากเจ้าของเดียวกัน คือ นายสุพจน์ ซึ่งเสนอขายตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท

โดยที่ดิน ๑๗ แปลงดังกล่าว แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ **กลุ่มที่ ๑** (แปลงที่ ๑-๑๕ โฉนดเลขที่ ๖๘๗๐๖-๖๘๗๒๐) และ **กลุ่มที่ ๒** (แปลงที่ ๑๖-๑๗ โฉนดเลขที่ ๒๘๓๕ และ ๒๘๕๒) โดยมีการตรวจสอบราคาประเมินและทางเข้า-ออกสาธารณะในกลุ่มที่ ๑ เท่านั้น แต่ไม่ได้ตรวจสอบราคาประเมินและสภาพที่ดินในกลุ่มที่ ๒



ซึ่งปรากฏต่อมาว่าไม่มีทางเข้า-ออกสู่สาธารณะ ราคาย่อมต่ำกว่า แต่กลับเสนอให้ซื้อในราคาเดียวกับกลุ่มแรกซึ่งมีถนนซอยเรียงปรีชา จดทะเบียนเป็นภาระจำยอมในการใช้ทางเข้า-ออกสาธารณะไว้ และมีการต่อรองราคารวมทั้งหมด ๑๗ แปลง เพียงเล็กน้อย คือ จากระราคาเสนอขาย ๒๗๓,๑๘๗,๒๐๐ บาท เป็นราคาที่ตกลงซื้อขายกันที่ ๒๗๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยเสนอความเห็นต่อผู้บริหาร กทม. ว่าเห็นควรซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวเนื่องจากเจ้าของ คือ นายสุพจน์ เสนอขายถูกกว่ารายที่สอง ทั้งยังมีสิ่งปลูกสร้างเป็นอาคารสำนักงานและอุปกรณ์ต่างๆ ที่พร้อมใช้งานได้โดยไม่ต้องลงทุนใด ๆ อีก กทม. จึงได้ตกลงซื้อที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นที่จอดรถขยะ

คุณประเสริฐฯ เห็นว่า ตนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและมีได้มีผลประโยชน์อันใด การคิดคำนวณราคาประเมินที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และอุปกรณ์ส่วนควบต่าง ๆ ของกรมบัญชีกลางไม่ถูกต้องชอบธรรม ไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะการเลือกใช้ราคาจากธนาคารพาณิชย์ เพียงแห่งเดียวจากข้อมูลธนาคารสามแห่งซึ่งประเมินราคาสูงกว่า อีกทั้งยังประเมินราคาส่งปลูกสร้างต่ำมาก (๑๒ ล้านบาท) โดยไม่มีเหตุผลที่อธิบายได้ชัดเจน จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ให้นับค่าใช้จ่ายสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑,๘๔๒,๗๕๓.๕๐ บาท

คดีนี้มีประเด็นน่าสนใจที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา คือ คุณประเสริฐฯ ได้กระทำละเมิดต่อ กทม. หรือไม่ ? ซึ่งต้องพิจารณาองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน



หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ฉะนั้น กรณีคุณประเสริฐฯ ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายกรณีกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ก็ต่อเมื่อมีการกระทำละเมิดทำให้ กทม. ได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องกระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นเห็นพ้องกันว่า พฤติการณ์ของคุณประเสริฐฯ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ละเอียดยกข้อเท็จจริงที่ควรจะเป็น เพราะไม่ตรวจสอบราคาประเมินและทางเข้า-ออกสาธารณะในที่ดินทุกแปลงให้รอบคอบก่อนที่จะเสนอผู้บริหาร กทม. จัดซื้อ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ กทม. หรือไม่ ?



ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงจากการที่สำนักงานเขตบางซื่อได้ตรวจสอบราคาประเมินของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครในที่ดินแปลงที่พิพาท กลุ่มที่ ๑ ราคาตารางวาละ ๔๒,๐๐๐ บาท กลุ่มที่ ๒ ราคาตารางวาละ ๑๘,๐๐๐ บาท สำนักประเมินทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ ประเมินราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวอยู่ที่ตารางวาละ ๔๑,๗๐๐ บาท – ๖๐,๐๐๐ บาท ส่วน ธอส. และธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ อยู่ที่ราคาตารางวาละ ๖๐,๐๐๐ บาท – ๖๒,๐๐๐ บาท โดยประมาณ ซึ่งถือเป็นราคาประเมินในทางธุรกิจ

รวมทั้งปรากฏข้อมูลว่าที่ดินกลุ่มที่ ๒ เป็นที่ดินที่ติดกับที่ดินของบุคคลภายนอกซึ่งมีความต้องการซื้อ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือและหมู่บ้านปิบูลย์ จึงไม่ควรคำนวณราคาเป็นที่ดินตาบอด และราคาน่าจะสูงกว่าตลาดทั่วไป และจากการสำรวจยังพบอีกว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีเนื้อที่เพิ่มขึ้นจากเดิมอีกประมาณ ๒๑ ตารางวา ซึ่งที่ดินกลุ่มที่ ๒ สามารถใช้ทางเข้า-ออกสาธารณะผ่านที่ดินกลุ่มแรกซึ่งมีเนื้อที่ติดต่อกันได้ โดยที่ดินมีสภาพติดต่อกันเป็นผืนเดียวกันทั้ง ๑๗ แปลง ผู้ขายจึงยอมประสงค์ขายเป็นแปลงใหญ่ การพิจารณาราคาประเมินของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมไม่สอดคล้องกับราคาซื้อขายจริงในท้องตลาด

นอกจากนี้ ที่ดินดังกล่าวยังมีอาคารสิ่งปลูกสร้างที่พร้อมใช้งานพร้อมทั้งอุปกรณ์สำนักงาน ซึ่งเมื่อคำนวณราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์แล้ว มีมูลค่าทรัพย์สินรวมมากกว่าที่ กทม. ได้จ่ายไป อันเป็นราคาที่เหมาะสมกับสภาพที่ตั้งและราคาท้องตลาดแล้ว จึงยังฟังไม่ได้ว่า กทม. ได้รับความเสียหายจากการซื้อที่ดินดังกล่าว ประกอบกับไม่มีพยานหลักฐานฟังได้ว่าการเอื้อประโยชน์



ต่อบุคคลใดในการจัดซื้อที่ดินพิพาท กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของ กทม. ที่ให้คุณประเสริฐฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๒/๒๕๕๘)

สรุปว่า แม้คุณประเสริฐฯ จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้จึงถือเป็นบทเรียนสำคัญสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะและการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่ต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบ เพราะหากความไม่ละเอียดรอบคอบถึงขนาดประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ในความเสียหายที่เกิดขึ้นฐานกระทำละเมิด หรือแม้กระทั่งอาจต้องถูกดำเนินคดีอาญาหากเป็นการกระทำที่ทุจริตอีกด้วย

ประการสำคัญ ศาลปกครองยังได้วางหลักในเรื่องการคิดคำนวณราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่ผู้มีหน้าที่จะต้องคำนวณโดยเทียบเคียงราคาอย่างรอบด้านจากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งราคาที่ซื้อขายกันจริงในท้องตลาด และบริบทอื่น ๆ ประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย รัฐมีอาจคิดคำนวณหรือประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากข้อมูลที่ไม่ชัดเจนเพียงพอ หรือยึดราคาประเมินจากหน่วยงาน



ของรัฐ หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยงานเดียวมาเป็นฐานในการคำนวณความเสียหายได้ เพราะจะทำให้ผู้ที่ต้องชดใช้ความเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม ทั้งนี้ การคำนวณความเสียหายถือเป็นองค์ประกอบหลักในการพิจารณาเรื่องการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเป็นตัวบ่งชี้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายฐานกระทำละเมิดหรือไม่ จึงต้องดำเนินการโดยมีหลักเกณฑ์ และเหตุผลรองรับที่ชัดเจน ตลอดจนข้อมูลประกอบการพิจารณาที่รอบด้าน

ศาลปกครองไม่เพียงแต่ปกป้องรักษาสีทธิของประชาชนมิให้ถูกระทำโดยไม่ชอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในการให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอีกด้วย คำพิพากษาของศาลปกครองจึงเป็น การสร้างบรรทัดฐานและวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและสังคมส่วนรวม





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. องค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบด้วย ๑) กระทำต่อผู้อื่นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ๒) กระทำโดยผิดกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๓) เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด (เป็นความสัมพันธ์กันโดยตรงระหว่างเหตุและผล)

๒. แม้ว่าการประธานคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดซื้อ เช่า ที่ดินฯ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ตรวจสอบสภาพและราคาที่ดินทุกแปลงก่อนที่จะเสนอให้มีการจัดซื้อที่ดิน จนถูกร้องเรียนว่ามีการซื้อที่ดินบางแปลงในราคาแพงเกินจริง แต่เมื่อศาลได้ตรวจสอบราคาประเมินที่ดินแปลงพิพาททั้งจากภาครัฐและธนาคารพาณิชย์ ท่าเลที่ตั้ง ที่ดินที่ออกเพิ่ม ราคาอาคารสิ่งปลูกสร้างและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่พร้อมใช้งานแล้วในที่ดิน พบว่ามีมูลค่ารวมสูงกว่าราคาที่ได้จัดซื้อมาเมื่อการกระทำได้กล่าวไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการกรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าเสียหาย



หัวใจของเรื่อง

**“ค่าสินไหมทดแทนจากการขาดอิสรภาพและรายได้
ในระหว่างที่ถูกคุมขังเกินกำหนด”**

ประเด็นชวนคิด

๑. ตามที่มาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำผิดอีกตามมาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๙๓ ในความผิดประเภทเดียวกันแห่งประมวลกฎหมายอาญา ...” ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษ มีความหมายอย่างไร ?

๒. กรณีการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด หน่วยงานใด ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ?



เรียกค่าสินไหมทดแทน ... จากการถูกคุมขัง “เกินกำหนด”

มนุษย์เราเกิดมาพร้อมกับเสรีภาพ การจำกัดเสรีภาพของมนุษย์จะกระทำได้อย่างได้บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น หากมีการไปกระทำละเมิดก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ร่างกายชีวิตหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ผู้กระทำก็จะต้องถูกดำเนินคดีและต้องรับโทษตามกฎหมาย ซึ่งการรับโทษประเภทหนึ่งก็คือ **“การถูกจำกัดเสรีภาพหรืออิสรภาพด้วยการคุมขังอยู่ในเรือนจำ”**

เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ ... ซึ่งเคยกระทำผิดฐานชิงทรัพย์และต้องโทษจำคุกมาแล้ว ๑๒ ปี หลังจากที่พ้นโทษไม่ถึง ๕ ปี ก็ได้กระทำความผิดอีกในฐานข่มขืนกระทำชำเรา ศาลอาญาจึงได้มีคำพิพากษาเพิ่มโทษอีก ๑ ใน ๓ ตามมาตรา ๘๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นให้จำคุก ๑๕ ปี

ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีรับโทษอยู่ที่เรือนจำ ก. ซึ่งเป็นนักโทษเด็ดขาดชั้นดีมานั้น ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบผู้ซึ่งจะได้รับพระราชทานอภัยโทษ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ ๑ คน ผู้พิพากษาแห่งท้องที่หรือตุลาการศาลทหารแห่งท้องที่ ๑ คน และพนักงานอัยการแห่งท้องที่หรืออัยการทหารแห่งท้องที่ ๑ คน รวมทั้งหมด ๓ คน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ต้องขังทุกราย ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว



ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ต้องขัง เรือนจำ ก. ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่สำรวจตรวจสอบรายชื่อผู้ที่ได้รับพระราชทานอภัยโทษในเรือนจำและเสนอไปยังคณะกรรมการตรวจสอบฯ ชุดข้างต้นเพื่อพิจารณา ซึ่งตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาตั้งกล่าวได้บัญญัติให้นักโทษชั้นดีมาก จะได้รับการลดโทษ ๑ ใน ๓ ฉะนั้น กรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนักโทษชั้นดีมากก็จะได้รับการลดโทษเหลือจำคุก ๑๐ ปี จาก ๑๕ ปี

ผลการสำรวจตรวจสอบของคณะทำงานซึ่งพิจารณาแล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตรวจสอบฯ ว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติเนื่องจากเคยได้รับการเพิ่มโทษตามมาตรา ๙๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ได้บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีกตามมาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๙๓ ในความผิดประเภทเดียวกันแห่งประมวลกฎหมายอาญา ...” ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คณะกรรมการตรวจสอบฯ พิจารณาแล้วจึงได้มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษ

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีถูกย้ายมารับโทษที่เรือนจำ ข. จึงได้ยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมราชทัณฑ์ขอให้ตรวจสอบกรณีที่ตนไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะตนมิได้ถูกเพิ่มโทษใน “**ความผิดประเภทเดียวกัน**” ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ โดยตนได้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราและเคยกระทำความผิดฐานชิงทรัพย์มาก่อนยังไม่ถึง ๕ ปี ศาลอาญาจึงได้เพิ่มโทษ ๑ ใน ๓ ซึ่งความผิดทั้งสองครั้งดังกล่าวเป็นความผิดคนละฐานกัน ตนจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับ



พระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗

อธิบดีกรมราชทัณฑ์พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีอยู่ใน ข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษจริง จึงส่งเรื่องให้เรือนจำ ก. ทบทวน คณะกรรมการตรวจสอบฯ พิจารณาแล้วจึงได้มีการแก้ไขมติ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษ เหลือโทษจำคุก ๑๐ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับการปล่อยตัวจากเรือนจำ ข.

อย่างไรก็ดี จากการที่คณะกรรมการตรวจสอบฯ มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับพระราชทานอภัยโทษ มีผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกคุมขัง เกินกำหนดเป็นเวลากว่า ๒ ปี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องกรมราชทัณฑ์ ผู้บัญชาการเรือนจำ ก. และกระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการขาดอิสรภาพและรายได้ในระหว่างที่ถูกคุมขังเกินกำหนด

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะต้องวินิจฉัย ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีก ตามมาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๙๓ ในความผิดประเภทเดียวกัน แห่งประมวลกฎหมายอาญา ...” ซึ่งไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับพระราชทานอภัยโทษนั้น มีความหมายอย่างไร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๒) ดังกล่าว หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำความผิดอีก ในคดีหลังตามมาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๙๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หากเหตุเพิ่มโทษตามคำพิพากษาในคดีหลังเป็นความผิดประเภทเดียวกันกับคดีก่อน ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษ



ฐานกระทำผิดอีกดังกล่าว จะอยู่ในข่ายที่จะไม่ได้รับพระราชทาน
อภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

**เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดี คดีก่อนคือกระทำความผิดฐาน
ชิงทรัพย์และคดีหลังคือกระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา
จึงเป็นฐานความผิดคนละประเภทกัน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิ
ได้รับพระราชทานอภัยโทษ**

การที่คณะกรรมการตรวจสอบฯ มีมติไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับ
พระราชทานอภัยโทษจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับโทษจำคุกเกินกว่ากำหนด อันเป็น
การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาท
เลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี
แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่ง
อย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
เพื่อการนั้น”

ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าคณะกรรมการตรวจสอบฯ
ได้ใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายโดยสุจริต มิได้จงใจหรือมีเจตนา
กลั่นแกล้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด
ต่อผู้ฟ้องคดีนั้น

ศาลเห็นว่า คณะกรรมการตรวจสอบฯ ได้ทำการพิจารณา
โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นคณะกรรมการ
ตรวจสอบฯ ซึ่งได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ตรวจสอบการพระราชทาน
อภัยโทษจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และอาจใช้ความระมัดระวัง
เช่นว่านั้นได้ด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและพิจารณา
ทบทวนด้วยความรอบคอบ ซึ่งหากพบข้อบกพร่องย่อมมีอำนาจ



สั่งให้คณะทำงานตรวจสอบคุณสมบัติผู้ต้องขังใหม่ได้ แต่คณะกรรมการตรวจสอบฯ หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน

โดยที่มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ได้กำหนดว่า การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย แม้กรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดคือคณะกรรมการตรวจสอบฯ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้พิพากษาและพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน่วยงานต้นสังกัดตามกฎหมายว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการนั้น ๆ ก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบฯ ใช้อำนาจตามพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษฯ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทั่วไปในหน่วยงานต้นสังกัดของตน

กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบฯ ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงต้องรับผิดชอบชดเชยเงินแก่ผู้ฟ้องคดีจากการกระทำละเมิดของคณะกรรมการดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กระทรวงการคลังชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับจำนวนเงินที่ต้องชดเชยนั้น โดยที่ไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการที่ต้องรับโทษจำคุกเกินกว่ากำหนดเวลาไว้โดยเฉพาะ ทั้งในส่วนค่าทดแทนการถูกคุมขังและ



ค่าขาดรายได้จากการประกอบอาชีพ กรณีจึงต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.๒๕๔๔ อันเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งที่อาจนำมาใช้บังคับกับคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่ต้องรับโทษจำคุกเกินเวลาที่กำหนดวันละ ๒๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีที่สำคัญไว้หลายประการ ทั้งในเรื่องของการตีความเจตนารมณ์ มาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่า ผู้ที่อยู่ในข่ายไม่ได้รับพระราชทานอภัยโทษ คือ ผู้ที่กระทำความผิดในคดีก่อนและคดีหลังที่ศาลอาญาได้เพิ่มโทษต้องเป็นการกระทำความผิดในประเภทหรือฐานความผิดเดียวกันเท่านั้น และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาดตรวจสอบคุณสมบัติตีความกฎหมายคลาดเคลื่อน แม้ว่าจะกระทำโดยสุจริต ก็ถือเป็น การกระทำละเมิด เพราะเป็นกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นคณะกรรมการตรวจสอบฯ พึงต้องมี สำหรับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ถูกคุมขังเกินเวลา ศาลนำพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใกล้เคียง มาปรับใช้ นอกจากนี้ ในส่วนของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ศาลได้วางหลักว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบฯ เป็นการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ได้รับมอบหมายเป็นการเฉพาะ มิใช่การปฏิบัติหน้าที่



ราชการโดยทั่วไปในหน่วยงานต้นสังกัดของตน **กระทรวงการคลัง** **จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย**แก่ผู้ฟ้องคดีจากการกระทำละเมิดของ คณะกรรมการชุดดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ ในการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของผู้ต้องขัง หรือเจ้าหน้าที่ ในฝ่ายปกครองต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและมีคำสั่ง ในเรื่องใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิของคู่กรณี ให้ใช้ความระมัดระวัง ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายอย่างรอบคอบ ดังเช่น สิทธิเกี่ยวกับการปลดปล่อยไปสู่อิสรภาพที่เร็วขึ้น เพราะมนุษย์ จะถูกจำกัดอิสรภาพได้ก็ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อมีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการลดโทษคือการให้อิสรภาพกลับคืนมา ผู้มีหน้าที่จึงต้องพึงระมัดระวังและต้องใช้ความละเอียดรอบคอบ เพราะความประมาทอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิที่พึงได้รับของผู้ต้องขัง ดังเช่นในคดีนี้ได้

“เสรีภาพหรืออิสรภาพ” เป็นสิทธิที่ติดตัวมากับมนุษย์ นับตั้งแต่มีลมหายใจ และเป็นสิ่งที่มนุษย์เราพึงปรารถนามากที่สุด ดังนั้น ก่อนจะคิดหรือทำอะไรที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงควร ต้องตั้งสติ รับผิดชอบต่อภัยจากการกระทำที่ไม่ดีไม่ให้เกิดขึ้น เพื่อป้องกัน มิให้ตนเองต้องถูกจำกัดอิสรภาพจากการถูกคุมขัง มิเช่นนั้นจะเท่ากับว่า **“ตัวเราเอง เป็นผู้ทำลายสิ่งที่ติดตัวเราเอง ... ด้วยตัวของเราเอง !”**





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาให้เพิ่มโทษฐานกระทำผิดอีก ในคดีหลังตามมาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๙๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หากเหตุเพิ่มโทษตามคำพิพากษาในคดีหลัง เป็นความผิดประเภทเดียวกันกับคดีก่อน ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษา ให้เพิ่มโทษฐานกระทำผิดอีกดังกล่าว จะอยู่ในข่ายที่จะไม่ได้รับ พระราชทานอภัยโทษตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ แต่กรณี ที่ความผิดคดีก่อนคือความผิดฐานชิงทรัพย์และคดีหลัง คือ ความผิด ฐานข่มขืนกระทำชำเรา ถือเป็นฐานความผิดคนละประเภทกัน จึงมีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษ

๒. เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้มีสิทธิได้รับพระราชทานอภัยโทษตีความข้อกำหนดย าคลาคลื่อน แม้ว่า จะกระทำโดยสุจริต ก็ถือเป็นการกระทำละเมิด เพราะเป็นกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะ เช่นคณะกรรมการตรวจสอบฯ พึงต้องมี เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจสอบฯ ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย แก่ผู้ถูกคุมขังก่อนกำหนด เนื่องจากถูกตัดสิทธิที่จะได้รับพระราชทาน อภัยโทษ



หัวใจของเรื่อง
“ผู้สุจริตย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ประเด็นชวนคิด

๑. กรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนการออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากเจ้าของเดิมได้แจ้งความเท็จว่าโฉนดที่ดินหายทั้งที่ได้นำไปจำหน่ายแล้วนำไปแจ้งความมาเป็นหลักฐานยื่นขอออกใบแทนและดำเนินการจนได้รับโฉนดที่ดินฉบับใหม่ โดยความบกพร่องของเจ้าพนักงานที่ดินในการตรวจสอบ เช่นนี้ ... ผู้ที่ซื้อที่ดินต่อมาจากเจ้าของเดิมโดยสุจริตจะได้รับชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่

๒. เมื่อมีผู้มายื่นคำขอออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่โดยอ้างว่าโฉนดที่ดินฉบับเดิมสูญหาย เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ในการตรวจสอบอย่างไรบ้าง ?



ซื้อที่ดินมาโดยสุจริต แต่กลับไม่มีกรรมสิทธิ์ครอบครอง !

คดีที่นำมาเสนอท่านผู้อ่านในครั้งนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วนด้วยความละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและนิติกรรม ก่อนจะมีคำสั่งใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ หรือหากพบเหตุที่ชวนให้เคลือบแคลงสงสัยก็ต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อความชัดเจน มิเช่นนั้นแล้ว ... หากเกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชน เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจพ้นจากความรับผิดชอบได้

คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า นางลีนจีได้ซื้อที่ดินมีโฉนดจากนางลำไย ซึ่งนางลำไยได้ซื้อต่อมาจากนายมะขวิดเจ้าของเดิมอีกที โดยได้มีการจดทะเบียนซื้อขายกันที่สำนักงานที่ดิน โดยที่ทั้งนางลำไยและนางลีนจีไม่ทราบว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีการจดทะเบียนจำนองไว้กับธนาคารแห่งหนึ่ง กระทั่งธนาคารได้ยื่นคำขอจดทะเบียนระงับจำนองและโอนกรรมสิทธิ์ครอบครองแก่ธนาคารซึ่งซื้อที่ดินดังกล่าวมาจากการขายทอดตลาดของศาลจังหวัด เรื่องจึงแดงขึ้น !

โดยเหตุที่พิพาทสืบเนื่องมาจากนายมะขวิดซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินเดิม ได้นำที่ดินซึ่งขณะนั้นมีหลักฐานเป็น น.ส. ๓ ก. ไปจดจำนองไว้กับธนาคารแห่งหนึ่ง แต่กลับไปแจ้งความต่อตำรวจและแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดว่า น.ส. ๓ ก. ฉบับจริงได้สูญหาย พร้อมกับยื่นคำขอออกใบแทน เจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการสอบสวนและติดประกาศจนครบตามกำหนดเวลา ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้าน จึงได้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ให้แก่นายมะขวิด โดยในการดำเนินการของเจ้าพนักงานที่ดินในขณะนั้นมีได้จัดแจ้งรายการจดทะเบียนจำนองลงในสารบัญจดทะเบียนที่ดิน น.ส. ๓ ก. ฉบับที่ทำการที่ดินอำเภอ และต่อมานายมะขวิดได้นำใบแทน



ดังกล่าวไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินได้ดำเนินการตามขั้นตอนจนออกโฉนดที่ดินให้แก่นายมะขวิดตามคำขอ

หลังจากได้รับโฉนดแล้ว นายมะขวิดก็ได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาขายต่อให้นางลำไยซึ่งได้ขายต่อให้นางลั่นจี้อีกทอดหนึ่ง นางลั่นจี้อิงเป็นผู้ครอบครองโฉนดคนสุดท้ายและเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทมาโดยสุจริต แต่กลับไม่มีสิทธิครอบครองเพราะกรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของธนาคารผู้รับจำนองเนื่องจากกรรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินที่พิพาท เพราะเป็นการออกโฉนดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นางลั่นจี้อิงยื่นฟ้องอธิบดีกรมที่ดินและกรรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้กรรมที่ดินชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรรมที่ดิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจ้าพนักงานที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบแทน น.ส. ๓ ก. ให้แก่นายมะขวิดเจ้าของที่ดินเดิม โดยที่ น.ส. ๓ ก. ฉบับเจ้าของที่ดินมิได้สูญหายไปจริงตามที่นายมะขวิดแจ้งซึ่งเป็นผลมาจากเจ้าพนักงานที่ดินในขณะนั้นมีได้จัดแจ้งรายการจดทะเบียนจำนองลงในสารบัญจดทะเบียนที่ดิน น.ส. ๓ ก. ฉบับที่ทำการที่ดินอำเภอ อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๗๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดให้การดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินบันทึกข้อตกลงหรือทำสัญญาเกี่ยวกับการนั้นแล้วให้จดบันทึกสาระสำคัญลงในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดินให้ตรงกันด้วย



นอกจากนั้น เมื่อนายมะขวิดยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. ๓ ก. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานในสารบบที่ดินให้ละเอียดรอบคอบก่อนดำเนินการออกใบแทนทั้งที่ปรากฏเอกสารคำขอจดทะเบียนจำนองอยู่ในสารบบที่ดิน และเมื่อนายมะขวิดนำใบแทนดังกล่าวมาเป็นหลักฐานในการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นายมะขวิดโดยมิได้ตรวจสอบเอกสารในสารบบที่ดินให้รอบคอบก่อนออกโฉนดที่ดินอีกเช่นกัน จนกระทั่งนายมะขวิดสามารถจดทะเบียนขายที่ดินให้กับนางลำไย ซึ่งต่อมาขายต่อให้แก่ นางลั่นจี่ผู้ฟ้องคดีได้

ศาลจึงเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งเจ้าหน้าที่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และสามารถใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่ก็ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และออกโฉนดที่ดินที่พิพาท เมื่อต่อมาได้มีการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่นางลั่นจี่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๔๗/๒๕๕๙)



คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติหน้าที่ในการออกเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ดังนี้

๑. ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จะต้องตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบก่อนที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งข้อมูลจากเอกสารของผู้ยื่นคำขอและข้อมูลจากระบบจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานจากทุกช่องทาง และกรณีหากพบข้อมูลอันชวนให้เคลือบแคลงสงสัย จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยละเอียดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

๒. การที่เจ้าพนักงานที่ดินมิได้จัดแจ้งรายการจดทะเบียนจำนองลงในสารบัญจดทะเบียนที่ดิน น.ส. ๓ ก. ฉบับที่ทำการที่ดินอำเภอเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๗๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการที่ดำเนินการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และออกโฉนดที่ดิน โดยที่ไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลให้ชัดเจนว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีการจดทะเบียนจำนองอยู่กับธนาคารซึ่งเป็นข้อมูลที่มีอยู่ในระบบภายในหน่วยงาน ถือเป็น การปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น อันเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อดังกล่าว หน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนผู้สุจริต





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. การที่เจ้าพนักงานที่ดินมิได้จัดแจ้งรายการจดทะเบียนจำนองลงในสารบัญจดทะเบียนที่ดิน น.ส. ๓ ก. ฉบับที่ทำการที่ดินอำเภอ และต่อมาได้ดำเนินการออกใบแทน น.ส. ๓ ก. และออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ให้แก่ผู้ยื่นคำขอซึ่งอ้างว่าโฉนดที่ดินหาย โดยเจ้าพนักงานที่ดินมิได้ตรวจสอบข้อมูลให้ชัดเจนว่าที่ดินมีการจดทะเบียนจำนองอยู่กับธนาคารซึ่งเป็นข้อมูลที่มีอยู่ในระบบภายในหน่วยงาน ถือเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมที่ดินจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนผู้สุจริตที่ได้ซื้อที่ดินต่อจากเจ้าของเดิม

๒. ในการออกเอกสารสำคัญเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ ทั้งข้อมูลจากเอกสารของผู้ยื่นคำขอและข้อมูลจากระบบจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานจากทุกช่องทาง และกรณีหากพบข้อมูลอันชวนให้เคลือบแคลงสงสัย จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยละเอียด



เรื่องที่ ๒๒

“เกือบละเมิด ! เพราะละเลยไม่เรียกค่าปรับ
จากผู้ผิดสัญญา”

หัวใจของเรื่อง

ความรับผิดชอบทางละเมิด

จะต้องปรากฏความเสียหายที่แท้จริงเกิดขึ้น

ประเด็นชวนคิด

๑. กรณีมีการผิดสัญญาทางปกครอง ซึ่งในสัญญาระบุให้ยึดหลักประกันสัญญาและเรียกค่าปรับ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ได้ยึดหลักประกันสัญญาแต่ไม่ได้เรียกค่าปรับ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

๒. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับตามสัญญาของคู่สัญญา มีอายุความเท่าใด หากยังไม่ขาดอายุความ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการที่มิได้เรียกเก็บค่าปรับหรือไม่ ?



เกือบละเมิด ! เพราะละเลยไม่เรียกค่าปรับ จากผู้ผิดสัญญา

การพิจารณามีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบอันเนื่องมาจากกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ นอกจากจะพิจารณา “พฤติการณ์” ของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำที่ไม่ชอบดังกล่าวยังจะต้องเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ “เกิดความเสียหาย” แก่หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ขึ้นด้วย ทั้งนี้ ตามองค์ประกอบการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประกอบด้วย ๔ ประการ คือ ๑. มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ๒. ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ๓. เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิ และ ๔. มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ทั้งนี้หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไป ก็จะไม่ถือเป็น การกระทำละเมิดตามกฎหมายดังกล่าว

กรณีหน่วยงานของรัฐทำสัญญาจัดซื้อครุภัณฑ์กับเอกชน ซึ่งในสัญญามีข้อกำหนดที่ตกลงกันเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกค่าปรับกรณีผิดสัญญาไว้ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนกระทำผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่หน่วยงานของรัฐในการที่จะเรียกค่าปรับได้ทันที ซึ่งคดีพิพาทที่ผู้เขียนนำเสนอในฉบับนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่มิได้เสนอให้ผู้มีอำนาจเรียกค่าปรับจากเอกชนคู่สัญญาที่กระทำผิดสัญญา หน่วยงานต้นสังกัดจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด และสุดท้ายหน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจึงนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ตน



ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเห็นว่าไม่ได้กระทำละเมิด โดยมีรายละเอียดในคดีดังนี้

ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด จังหวัดได้ทำสัญญาซื้อขายครุภัณฑ์ทันตกรรมกับบริษัท ก. ซึ่งข้อ ๑๐ ของสัญญามีข้อกำหนดกรณีที่คู่สัญญากระทำผิดสัญญาไว้ว่า หากบริษัทคู่สัญญา (ผู้ขาย) ผิดสัญญา หน่วยงานของรัฐ (ผู้ซื้อ) มีสิทธิเรียกค่าปรับเป็นรายวันในอัตราร้อยละ ๐.๒ ของราคาสินค้าที่ยังไม่ได้รับมอบ นับแต่ถัดจากวันครบกำหนดตามสัญญาจนถึงวันที่ผู้ขายได้นำสิ่งของมาส่งมอบให้กับผู้ซื้อจนครบถ้วน โดยในระหว่างที่ผู้ซื้อยังมีได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญา หากผู้ซื้อเห็นว่าผู้ขายไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ผู้ซื้อจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกันหรือเรียกร้องจากธนาคารผู้ออกหนังสือค้ำประกันกับเรียกร้องให้ชดเชยราคาที่เพิ่มขึ้นตามที่กำหนดไว้ในสัญญาก็ได้ และถ้าผู้ซื้อได้แจ้งข้อเรียกร้องให้ชำระค่าปรับไปยังผู้ขาย เมื่อครบกำหนดแล้ว ผู้ซื้อจะมีสิทธิที่จะปรับผู้ขายจนถึงวันที่บอกเลิกสัญญาได้อีกด้วย

ต่อมา ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาการส่งมอบครุภัณฑ์ บริษัท ก. ได้ส่งมอบครุภัณฑ์ทันตกรรมให้แก่โรงพยาบาลบางแห่ง ไม่ถูกต้องครบถ้วนและบางแห่งยังไม่ได้รับมอบ เมื่อเห็นว่าบริษัท ก. ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้บอกเลิกสัญญาและแจ้งธนาคารผู้ค้ำประกันเพื่อยึดหลักประกันสัญญารวมทั้งแจ้งให้เป็นผู้ทำงาน และดำเนินการจัดซื้อครุภัณฑ์ดังกล่าวใหม่ด้วยวิธีพิเศษ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมิได้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้เรียกค่าปรับรายวันจากการที่บริษัท ก. ผิดสัญญาไม่ส่งมอบครุภัณฑ์ตามที่กำหนดในสัญญาข้อ ๑๐ ดังกล่าว และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปทำงานหน่วยงานอื่น



เมื่อมีการร้องเรียนเรื่องและผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการเรียกค่าปรับจากการผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยจงใจไม่ดำเนินการเรียกให้บริษัท ก ชำระเงินค่าปรับรายวันตามสัญญาเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ผลการสอบเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเสนอความเห็นตามรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ต่อกระทรวงการคลัง โดยกระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณา ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังดังกล่าว

ขณะเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการจังหวัดดำเนินคดีแพ่งกับผู้ฟ้องคดีเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าปรับ ต่อมาพนักงานอัยการได้แจ้งฐานะทางคดีว่า สิทธิในการเรียกค่าปรับมีอายุความ ๑๐ ปี ซึ่งยังอยู่ในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับจากบริษัท ก. ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังไม่เสียสิทธิและความเสียหายยังไม่เกิด

ปัญหา คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้



ซึ่งการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องเพียงพอ (มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙)

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อครุภัณฑ์ทันตกรรม จึงมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ซึ่งต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกำหนดต่าง ๆ ของสัญญามาตั้งแต่ต้นว่า หากบริษัท ก. กระทำผิดสัญญา ทางราชการมีสิทธิเรียกค่าปรับได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง เพียงแต่ให้บอกเลิกสัญญา แจ้งธนาคารผู้ค้ำประกันเพื่อยึดหลักประกันและส่งให้เป็นผู้ทำงาน รวมทั้งจัดซื้อใหม่โดยวิธีการพิเศษ แต่กลับมิได้เสนอให้เรียกค่าปรับจากบริษัท ก. ด้วย กระทั่งมีการทักท้วงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งว่าทางราชการมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ขายได้จนถึงวันบอกเลิกสัญญา ซึ่งผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่าได้ยึดหลักประกันสัญญาและนำเงินส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินแล้ว แต่มิได้ชี้แจงตอบข้อทักท้วงในเรื่องเงินค่าปรับ ทั้งมิได้ติดตามเร่งรัดให้มีการชำระค่าปรับรายวันตามข้อทักท้วงแต่อย่างใด

แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ทำการยึดหลักประกันสัญญาและส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินแล้วก็ตาม แต่เมื่อค่าปรับตามสัญญาเป็นค่าเสียหายที่คู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้า กรณีจึงมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ ซึ่งเมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่สามารถเรียกค่าปรับดังกล่าวได้ทันที ส่วนหลักประกันการผิดสัญญานั้นเป็นเพียงการประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยหากกรณีเกิดการผิดสัญญาแล้วผู้ถูกฟ้องคดีก็อาจ



ยึดหลักประกันสัญญาไว้และสามารถเรียกเบี้ยปรับจากผู้ผิดสัญญาได้อีกด้วย

ผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจอ้างได้ว่าการยึดหลักประกันสัญญาถือเป็นการดำเนินการเรียกค่าปรับแล้ว ดังนั้น จึงถือได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจที่จะไม่ติดตามเรียกค่าปรับจากบริษัท ก. ตามสัญญา อันเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ และเป็นการไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ

อย่างไรก็ดี การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในส่วนความเสียหายที่ทางราชการได้รับ คณะกรรมการฯ พิจารณาแต่เพียงว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ทางราชการไม่ได้รับเงินค่าปรับตามสิทธิเพื่อส่งเป็นรายได้แผ่นดินเท่านั้น ซึ่งในการกระทำละเมิดนอกจากจะต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วยังจะต้องมีความเสียหายที่แท้จริงเกิดขึ้นด้วย ซึ่งก็คือ “สิทธิเรียกร้องค่าปรับเป็นรายวันตามสัญญา”

จึงต้องพิจารณาว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ทางราชการเสียสิทธิในการเรียกเงินค่าปรับเพื่อนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินตามสัญญาหรือไม่ ?

เมื่ออายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาในกรณีนี้ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความ ๑๐ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อบริษัท ก. ผิดสัญญาไม่ส่งมอบครุภัณฑ์ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๘ ทางราชการย่อมสามารถใช้สิทธิเรียกร้อง



ให้บริษัท ก. รับผิดตามสัญญาซึ่งรวมถึงการเสียค่าปรับรายวันได้ภายในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๘

กรณีจึงรับฟังได้ว่าในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตามความเห็นกระทรวงการคลัง นั้น สิทธิเรียกร้องของผู้ถูกฟ้องคดีต่อบริษัท ก. ยังมีได้หมดลงแต่อย่างใด ดังนั้น แม้พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ และไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็มิได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการเรียกค่าปรับจากบริษัท ก. **กรณีจึงถือไม่ได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดี** (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๐๓/๒๕๔๘)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและการใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ผิดสัญญาไว้หลายประการ ดังนี้

๑. การพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่อื่นเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะต้องพิจารณาจากพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวยังจะต้องเป็นผลโดยตรงทำให้เกิดความเสียหายที่แท้จริงด้วย เมื่อสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐต่อเอกชนยังมีได้หมดลง การที่ยังไม่เรียกค่าปรับจึงมิได้เป็นผลโดยตรงที่ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องเสียสิทธิดังกล่าวเมื่อยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นจึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด แต่กรณีที่ไม่ดำเนินการตามสัญญาให้ครบถ้วนถูกต้อง อาจมีความผิดทางวินัย กรณีไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ และไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงต้องระมัดระวังและรอบคอบในการปฏิบัติตามสัญญาอย่างครบถ้วนถูกต้อง

๒. อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับตามสัญญากรณีที่ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้ใช้อายุความ ๑๐ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยนับแต่วันที่คู่สัญญากระทำผิดสัญญา

๓. ในการออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจะต้องมีข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ อย่างถูกต้องเพียงพอ

๔. การที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการเรียกค่าปรับ ซึ่งถือเป็นค่าเสียหายที่คู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้าอันมีลักษณะเป็น เบี้ยปรับ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิ แก่หน่วยงานของรัฐที่สามารถเรียกค่าปรับได้ทันที ส่วนหลักประกัน สัญญาเป็นเพียงการประกันการปฏิบัติตามสัญญา หากเกิดการผิด สัญญา หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะยึดหลักประกันสัญญา รวมทั้งเรียกเบี้ยปรับได้อีกด้วย อันเป็นคนละส่วนกัน





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. ค่าปรับตามสัญญาเป็นค่าเสียหายที่คู่สัญญากำหนดไว้ล่วงหน้าซึ่งมีลักษณะเป็นเบี้ยปรับ เมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาย่อมทำให้เกิดสิทธิแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งที่สามารถเรียกค่าปรับดังกล่าวได้ทันที ส่วนหลักประกันสัญญาเป็นเพียงการประกันการปฏิบัติตามสัญญา โดยหากกรณีเกิดการผิดสัญญา คู่สัญญาอาจยึดหลักประกันสัญญาไว้และสามารถเรียกค่าปรับจากผู้ผิดสัญญาได้อีกด้วย การยึดหลักประกันสัญญาโดยไม่ดำเนินการเรียกค่าปรับ จึงถือได้ว่าเป็นการจงใจไม่ติดตามเรียกค่าปรับตามสัญญา เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐคือค่าปรับที่มีได้เรียกเก็บ

๒. อย่างไรก็ตาม อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับตามสัญญาเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้โดยเฉพาะ จึงใช้อายุความ ๑๐ ปี ตามมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยนับแต่วันที่คู่สัญญากระทำผิดสัญญา ฉะนั้น หากยังอยู่ในอายุความดังกล่าวที่หน่วยงานของรัฐคู่สัญญายังสามารถใช้สิทธิเรียกร้องได้ จึงยังไม่ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เรียกค่าปรับจึงยังไม่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการชดเชยค่าเสียหาย



หัวใจของเรื่อง
“รัฐต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้น
จากการจัดทำบริการสาธารณะ”

ประเด็นชวนคิด

๑. “ความรับผิดทางละเมิด” กับ “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” มีความแตกต่างกันอย่างไร ?
๒. หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะ โดยที่ไม่ได้เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องของฝ่ายใดเลย ใครต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ?



“รับผิดโดยปราศจากความผิด” : ทำโดยชอบ แต่ต้องชดใช้ !

ความรับผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการจัดทำบริการสาธารณะตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไปได้ทั้งความรับผิดตามสัญญาและความรับผิดทางละเมิด นอกจากนั้น ยังมีความรับผิดอย่างอื่นที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดที่เรียกกันว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” ความสำคัญในการพิจารณาว่าความรับผิดของรัฐที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความรับผิดจากการกระทำละเมิดหรือเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดส่งผลต่อการใช้สิทธิไล่เบี่ย ทั้งนี้ เพราะหากเป็นความรับผิดทางละเมิด เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะไล่เบี่ยผู้กระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด รัฐจะเป็นฝ่ายรับผิดในเรื่องของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเองโดยไม่มีการไล่เบี่ย

“ความรับผิดทางละเมิด” กับ “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” มีความแตกต่างกันอย่างไร ? จึงเป็นคำถามที่น่าสนใจทีเดียว เพราะไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ก็ล้วนอาจเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครองต่าง ๆ ของรัฐได้

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดกับความรับผิดทางละเมิดนั้นมีความแตกต่างกันตรงที่ ... “ความรับผิดทางละเมิด” ศาลปกครองพิจารณาตามองค์ประกอบมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง



และพาณิชย์ กล่าวคือ มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายและทำให้เขาได้รับความเสียหายฯ หากแต่ “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” นั้น แม้เป็นการกระทำที่ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายเช่นกัน แต่ทว่าการกระทำที่ว่ำนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้โดยชอบ

ดังนั้น อาจสรุปความแตกต่างระหว่างความรับผิดทั้งสองประเภทดังกล่าวได้ว่า ความรับผิดทางละเมิดจะเกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิด จะเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งความรับผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งสองประเภทดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ตาม

เช่นในคดีพิพาทที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปนี้เป็นกรณีที่มีประเด็นปัญหาในการพิจารณาความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ว่า เป็นความรับผิดประเภทใด ? ในคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการตามแผนการใช้อากาศยานเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้นำเฮลิคอปเตอร์บินสำรวจป่าไม้และป่าชายเลน ระหว่างการบินสำรวจได้เกิดเหตุขัดข้องขึ้นกะทันหัน เครื่องยนต์ดับทันทีโดยไม่มีสิ่งบอกเหตุหรือไฟแจ้งเตือนใด ๆ นักบินได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการลงฉุกเฉินแต่เครื่องได้ตกลงอย่างรวดเร็วและกระแทกพื้นอย่างแรง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บสาหัส ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อ



ผู้ถูกฟ้องคดี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) เพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการรักษาพยาบาลในส่วนที่เบิกไม่ได้ การไม่สามารถประกอบ การงาน และค่าเดินทางไปพบแพทย์ เนื่องจากเห็นว่าการที่เครื่องยนต์ ชัดข้องเกิดจากการซ่อมครั้งล่าสุดที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งเครื่องไปตรวจซ่อม กับบริษัทในประเทศสิงคโปร์ โดยไม่ส่งไปตรวจซ่อมกับบริษัทในประเทศ สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตเพราะค่าซ่อมสูงกว่า เมื่อยังไม่ได้ รับการชดใช้ความเสียหายจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีจึงมีประเด็นที่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดี กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? เพียงใด ?

ศาลได้พิจารณารายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการ สอบสวนฯ เพื่อหาสาเหตุที่เฮลิคอปเตอร์ตก พบว่ามีได้เกิดจาก ความงุนงงหรือประมาทเลินเล่อของนักบิน แต่เกิดจากเครื่องยนต์ดับ โดยไม่ทราบสาเหตุ และจากการส่งเครื่องบินดังกล่าวไปตรวจพิสูจน์ วิเคราะห์หาสาเหตุในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าสาเหตุที่เครื่องยนต์ ดับเกิดจากการแตกหักของอะไหล่ภายในที่เกิดการล้าตัวและเสื่อม คุณภาพซึ่งไม่สามารถมองเห็นได้จากภายนอก โดยบริษัทที่รับจ้างซ่อม ในประเทศสิงคโปร์ได้จัดซื้ออะไหล่งดงกล่าวซึ่งเป็นอะไหล่ใหม่และ เป็นของแท้มาจากบริษัท A ฉะนั้น สาเหตุที่เครื่องยนต์ดับจึงเกิดจาก อะไหล่ที่มีคุณภาพไม่ดี ทำให้เครื่องยนต์ขัดข้องทั้งที่ยังไม่ครบจำนวน ชั่วโมงการใช้งานตามที่กำหนดในสัญญาจ้างซ่อม ซึ่งบริษัท A ผู้ผลิต อะไหล่ได้ยินยอมชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี และต่อมา ได้มี การประนีประนอมเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับบริษัท



ที่รับจ้างซ่อมและบริษัท A ผู้ผลิตอะไหล่ เกี่ยวกับจำนวนเงินค่าเสียหายที่ต้องชดใช้

สำหรับเครื่องบินลำพิพาทนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้เคยส่งซ่อมมาแล้วทั้งหมด ๕ ครั้ง โดย ๓ ครั้งแรกได้ส่งซ่อมในประเทศไทย ส่วนครั้งที่ ๔ และครั้งล่าสุดก่อนเกิดเหตุได้ส่งซ่อมกับบริษัทในประเทศสิงคโปร์ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเครื่องบินไปตรวจซ่อมกับบริษัทในประเทศสิงคโปร์จึงไม่ใช่สาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม ... ศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในการดำเนินการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง แม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อและมีได้กระทำความผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีได้กระทำความผิดก็ตาม ความรับผิดชอบดังกล่าวเรียกว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙/๒๕๖๐)

จะเห็นได้ว่า ... คดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุก่อนว่ามีการกระทำละเมิดของฝ่ายใด



หรือไม่ เมื่อพบว่าอุบัติเหตุไม่ได้เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องของฝ่ายใดเลย จึงเป็นกรณีที่ความเสียหายไม่ได้เกิดจากความผิดของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐตามหน้าที่ที่ได้มอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหายแม้จะปราศจากความผิดก็ตาม

คดีนี้จึงถือว่า ... ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ๆ ที่แม้จะไม่ได้มีลักษณะเป็นการกระทำละเมิด แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม รัฐจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้น





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. ความรับผิดทางละเมิดกับความรับผิดโดยปราศจากความผิด มีความแตกต่างกันคือ ความรับผิดทางละเมิดเกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีความเสียหายเกิดขึ้น

๒. ความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย แม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้กระทำความผิดกฎหมาย หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น

หากแต่ถ้าเป็นกรณีความรับผิดทางละเมิด เมื่อรัฐได้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายแล้ว รัฐสามารถไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง



คดีพิพาทเกี่ยวกับ
“การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ”



หัวใจของเรื่อง
“จุดมุ่งหมายของการจัดซื้อจัดจ้าง
ถือประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นสำคัญ”

ประเด็นชวนคิด

๑. มาตรา ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์อย่างไร ?

๒. ในการประกวดราคาจัดซื้อพัสดุ หากหน่วยงานของรัฐได้อนุมัติให้จัดซื้อพัสดุกับบริษัทที่ไม่ได้เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด จะกระทำได้อหรือไม่ และต้องพิจารณาภายใต้เหตุผลใด ?



“ผลประโยชน์ของราชการ ” หัวใจในการจัดซื้อจัดจ้าง !!

เมื่อปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๕๙ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีที่อดีตนายกรัฐมนตรีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ - ที่ ๓) ตามลำดับ เพื่อให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน จากกรณีถูกกล่าวหาว่าดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อรถยนต์เพื่อใช้ในกิจการเกี่ยวกับเลือกตั้ง โดยไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ

คดีนี้น่าสนใจ ... เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในงานราชการและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกมาในคำฟ้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อรถยนต์บรรทุกขนาด ๑ ตัน (ดีเซล) พร้อมหลังคาไฟเบอร์กลาส จำนวน ๗๕ คัน เพื่อนำไปใช้ในกิจการของสำนักงาน กกต. ประจำจังหวัด ในการประกวดราคาค้างนี้ มีผู้เข้าร่วมจำนวน ๓ ราย และผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ก. ซึ่งไม่ใช่บริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคาดังกล่าว (ผู้เสนอราคาต่ำสุด



คือ บริษัท ข.) หากแต่ได้มีการต่อรองราคากันอีกภายหลังจากที่
เปิดซองประกวดราคาแล้ว ซึ่งบริษัท ข. ยืนยันเสนอราคาตามเดิม
แต่บริษัท ก. ได้เสนอราคาใหม่ต่ำกว่าที่บริษัท ข. เสนอไว้

ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา
กรรมการฯ ๑ ราย เสนอความเห็นเห็นว่าควรจัดซื้อรถยนต์จาก
บริษัท ข. ซึ่งได้เสนอราคาถูกต้องตามเอกสารประกวดราคาและเป็น
ผู้เสนอราคาต่ำสุด ส่วนกรรมการฯ อีก ๔ ราย เห็นว่าควรจัดซื้อ
จากบริษัท ก. ซึ่งเสนอราคาในภายหลังต่ำกว่าที่บริษัท ข. เสนอไว้
และส่งมอบรถได้เร็วกว่า อันจะเป็นประโยชน์แก่ราชการมากกว่า
และอยู่ในอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาจัดซื้อได้ แต่ไม่อยู่ใน
อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่จะรับไว้
พิจารณาได้ จึงเสนอให้ยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้

ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์และทำสัญญากับ
บริษัท ก. เป็นเงิน ๕๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐
ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๒
และได้อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดเงื่อนไขในการส่งมอบพัสดุ
สถานที่ส่งมอบ การจดทะเบียนรถยนต์และงวดการชำระเงิน
โดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวเห็นว่า
ขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕
กรณีไม่จัดซื้อรถยนต์จากผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดซึ่งเสนอราคาโดยชอบ
ตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา อันเป็นการกระทำ
ที่น่าเชื่อว่าเข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด
เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงส่ง
รายงานการตรวจสอบให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา



ดำเนินการตามกฎหมายและทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีหนังสือส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อีกทางหนึ่งด้วย

หลังจากได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านกรรมการทั้งคณะด้วยเหตุความไม่เป็นกลาง จนนำไปสู่การมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนบางรายใหม่ โดยในระหว่างการสอบสวน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผลการพิจารณาว่า ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่รับฟังได้ว่าการใช้อำนาจของผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมหรือเป็นการกระทำโดยวิธีการอื่นใดเป็นเหตุให้บริษัท ข. ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อเอื้ออำนาจแก่ผู้เข้าเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับสำนักงาน กกต. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือมีการกระทำความผิดฐานทุจริตหรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อกล่าวหาจึงไม่มีมูล เห็นควรยุติเรื่อง

คณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก (๒ ราย) มีความเห็นว่าควรยุติเรื่อง เนื่องจากมูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยแล้วนั้นเป็นมูลความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการสอบสวนกำลังทำการพิจารณา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติอย่างไร ย่อมผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา (ตามนัยมาตรา ๙๑ และมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติ



ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องสอบสวนอีก แต่กรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อย (๑ ราย) เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้สอบสวนในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงควรดำเนินการสอบสวนต่อไป การงดสอบพยานหลักฐานทั้งหมดและยึดถือเอามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยุติเรื่องโดยไม่มีพยานหลักฐานประกอบที่ชัดเจนน่าจะไม่ถูกต้อง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างมากและเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อย

ผลการสอบสวนปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายเสียงข้างมาก เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ตามข้อ ๕๕ วรรคสาม ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้กระทำการฝ่าฝืนข้อ ๕๐(๑) และ ข้อ ๕๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ยังไม่เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน พฤติการณ์จึงเป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้า



แก่สำนักงานด้วยความอดทน ห่วงใย และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงานและฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน (ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง และข้อ ๖๒ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒) เห็นสมควรลงโทษตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน ฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามข้อ ๕๕ วรรคสาม ของระเบียบเดียวกัน แต่โดยที่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงว่าผู้ฟ้องคดีแสวงหาหรือได้รับประโยชน์ใดจากการกระทำความผิดกล่าว จึงเห็นควรลงโทษปลดออก

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณามีมติเห็นตามกรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อยว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการเกินอำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เอื้อประโยชน์ให้บริษัท ก ได้เข้าทำสัญญา ควรปลดออกจากตำแหน่ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมากพิจารณาแล้วเห็นว่าการลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิด จึงมีมติลดโทษตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน แต่เนื่องจากในขณะที่มีคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระ จึงให้งดโทษตัดเงินเดือนดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งปลดออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดออกจากราชการ รวมทั้ง



คำสั่งที่ลดโทษและงดโทษผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหาย อันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

โดยที่คำสั่งปลดออกจากราชการได้ถูกแทนที่โดยคำสั่ง ตัดเงินเดือนซึ่งเป็นคำสั่งใหม่ที่ออกมาภายหลังจากการพิจารณา อุทธรณ์แล้ว

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกคำสั่ง ลงโทษตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน เป็นการลงโทษ ตามฐานความผิดและระดับโทษที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งลงโทษดังกล่าวไว้ ๒ ประการ ซึ่งศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยให้เหตุผลไว้ดังนี้

๑. ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการ พลเรือนเป็นกรรมการสอบสวน ขัดต่อข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา (ใช้บังคับ โดยอนุโลมในขณะเกิดข้อพิพาท) ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวน ต้องมาจากข้าราชการพลเรือน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ระเบียบคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ ในกรณีที่ระเบียบฯ นี้ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในเรื่องใด และไม่มีระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดหรือมติของ คณะกรรมการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ให้ใช้กฎหมายหรือระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้าง ในเรื่องนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจาก



ข้าราชการพลเรือนอย่างน้อย ๓ คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่า ผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก ๒ คน โดยให้กรรมการ คนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานกรรมการการเลือกตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กร ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่บังคับบัญชาพนักงาน/ลูกจ้าง ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามกฎหมายและมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเป็นตำแหน่ง พนักงานประเภทบริหารระดับสูง ระดับ ๑๑ ตามระเบียบคณะกรรมการ การเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน การนำข้อกฎหมายที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงไม่ใช่บทบังคับเด็ดขาดที่จะต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวน จากข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้น แต่สามารถแต่งตั้งจากข้าราชการ หรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมมาเป็นกรรมการ สอบสวนได้ และการแต่งตั้งประธานกรรมการต้องแต่งตั้งจาก ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่า ผู้ฟ้องคดี

การที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งประธาน กรรมการสอบสวนและมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการสอบสวน รวมทั้งหมด ๓ ราย ได้แก่ เลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งตามกฎหมาย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตำแหน่งดังกล่าวหมายถึง ข้าราชการรัฐสภา



สามัญ ระดับ ๑๑ แม้ในขณะที่แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสอบสวน
จะยังเป็นเพียงรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวก็ตาม ก็ต้องถือว่าเป็น
ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา ส่วนการแต่งตั้ง
เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งไม่ใช่
ข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าหัวหน้าส่วน
ราชการระดับกระทรวงหรือทบวง หรือพนักงานประเภทผู้บริหาร
ระดับสูง ระดับ ๑๑ ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการ
แต่งตั้ง**เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง** เป็นประธาน
กรรมการสอบสวนนั้น การแต่งตั้งบุคคลทั้งสามเป็นประธาน
กรรมการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการแต่งตั้ง
ประธานกรรมการสอบสวนในระดับที่ไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้
ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนเท่านั้น

**๒. ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง
มีมติให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมาย** เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมิติตาม
ตามคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมากที่เห็นควรยุติเรื่อง
เพราะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๙๑
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ และคณะกรรมการ
การเลือกตั้งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๗๙ ของระเบียบคณะกรรมการ
การเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๒ ของผู้ฟ้องคดี
คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจใช้อำนาจพิจารณารายงาน
การสอบสวนที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งรายงานได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการ
คณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง



และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ข้อ ๖ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๒) แม้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๒ จะไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ความเห็นชอบในกิจการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี และข้อ ๓๒ (๑) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มิได้กำหนดให้การพิจารณาต้องผูกพันตามคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องมีมติตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก

ประกอบกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานเป็นกรณีที่ทางราชการมุ่งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้ตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อภารกิจงานราชการ การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาแยกออกมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดในทางแพ่ง ทางอาญา ซึ่งรวมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสอบสวนโดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.



ได้พิจารณาได้สวนในเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ยังไม่ได้มีการสอบสวนในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพัสต พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสต พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีมติให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีต่อไปนั้น เป็นการดำเนินการทางวินัยตามข้อ ๗๙ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่ก็มีประเด็นในเรื่องของการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน และฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน (ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง และข้อ ๖๒ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒) ตามที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งลงโทษหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา ข้อ ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสต พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผลโดยคัดเลือกสิ่งของที่ตรวจสอบแล้วถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการแล้วเสนอให้ซื้อจากผู้เสนอราคาซึ่งเสนอราคาต่ำสุดแล้ว เห็นว่า



บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้พิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติของสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญ ยิ่งกว่าการพิจารณาจากราคาต่ำสุดแต่เพียงอย่างเดียว

อีกทั้งในประกาศประกวดราคาได้มีข้อกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด หรือราคาหนึ่งราคาใดหรือราคาที่เสนอทั้งหมดก็ได้ และอาจพิจารณาเลือกซื้อในจำนวนหรือขนาดหรือเฉพาะรายการหนึ่ง รายการใด หรืออาจจะยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่พิจารณาจะซื้อเลยก็ได้ สุดแต่จะพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของสำนักงานเป็นสำคัญ และให้ถือว่าการตัดสินใจของสำนักงานเป็นเด็ดขาด ผู้เสนอราคาจะเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ไม่ได้

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะพิจารณาคัดเลือกสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด และมีใช้เป็นกรณีมีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน อันเป็นที่เหตุที่จะต้องพิจารณายกเลิกการประกวดราคาตามข้อ ๕๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.๒๕๓๕

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จำนวน ๔ คน จาก ๕ คน ได้เสนอให้ยกเลิกการประกวดราคา โดยเห็นว่ารถยนต์ของบริษัท ก. มีความเหมาะสม และเป็นประโยชน์แก่สำนักงานมากกว่าของบริษัท ข. รวมทั้งสามารถส่งมอบรถได้อย่างรวดเร็ว การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยกเลิกการประกวดราคา แต่อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ก. จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศประกวดราคาและเป็นการดำเนินการ



เพื่อประโยชน์ของสำนักงาน อีกทั้งยังจัดซื้อในราคาต่ำกว่าบริษัท ข. จึงไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานและความอดุสาหะเอาใจใส่และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงานตามข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๒ และฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงานตามข้อ ๖๒ ของระเบียบเดียวกัน

คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีจึงมีประเด็นสุดท้ายที่ต้องพิจารณาว่า **การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?**

ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีมีการลงข่าวที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นดูแคลน ชื่อเสียงวงศ์ตระกูลต้องมัวหมอง หมดความเคารพเชื่อถือจากบุคคลทั่วไปและสถาบันการศึกษาที่เคยเชิญผู้ฟ้องคดีไปบรรยาย รวมถึงความเสียหายจากการเสียโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่าง ๆ เนื่องจากคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบคัดเลือกนั้น



ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกจากตำแหน่งโดยต่อมาในชั้นอุทธรณ์ได้ลดโทษเป็นตัดเงินเดือน แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระ จึงให้ลดโทษเสีย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายเป็นตัวเงินจากการถูกตัดเงินเดือนดังกล่าว และการดำเนินการทางวินัย แก่ผู้ฟ้องคดีกรณีนี้เกิดจากได้รับแจ้งจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งการเผยแพร่ข่าวที่ไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่เป็นไปตามปกติทั่วไปที่สื่อมวลชนจะต้องเสนอข่าวการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง โดยเฉพาะตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีที่เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการนำเสนอข่าว ก็มิได้เป็นการจงใจกลั่นแกล้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อีกทั้งความเสียหายต่อชื่อเสียงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างไม่ปรากฏเหตุผลและพยานหลักฐานที่แน่นอนชัดเจน ส่วนความเสียหายจากการเสียโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น เป็นตำแหน่งที่ต้องผ่านกระบวนการคัดเลือก จึงเป็นเรื่องในอนาคตที่ไม่มีความแน่นอน กรณีจึงไม่อาจอ้างความเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงและเสียโอกาสต่าง ๆ ในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้

ฉะนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๙/๒๕๕๙)

คดีนี้นับได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้หลายประการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กล่าวคือ



๑. บรรทัดฐานการจัดซื้อพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในงานราชการ

๑.๑ มาตรา ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้พิจารณาคุณภาพและคุณสมบัติของพัสดุที่จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาจากราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว

๑.๒ การที่ประกาศประกวดราคามีข้อกำหนดที่มีสาระให้ส่วนราชการทรงสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุดและให้อำนาจการตัดสินใจของสำนักงานเป็นที่สุด โดยจะยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการประกวดราคาก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ การที่ส่วนราชการไม่ทำสัญญากับผู้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคา แต่ได้ตกลงทำสัญญากับผู้เสนอราคาที่เหมาะสมและเป็นที่พอใจมากกว่า แม้จะมีการต่อราคาให้ต่ำกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดโดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา ถือเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในประกาศประกวดราคา และไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. บรรทัดฐานการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน

๒.๑ การที่กฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานกำหนดให้สามารถนำกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างมาใช้บังคับโดยอนุโลม มีผลเป็นการนำหลักเกณฑ์มาใช้บังคับโดยปรับให้เข้ากับสภาพของข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่นำมาใช้ เช่น การแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่า



ผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการพลเรือน

๒.๒ ผู้ที่รักษาการในตำแหน่งใด ถือว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น การแต่งตั้งรักษาการเลขาธิการวุฒิสภาเป็นประธานกรรมการสอบสวน จึงถือว่าได้แต่งตั้งเลขาธิการวุฒิสภาเป็นประธานกรรมการสอบสวน

๒.๓ เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องพิจารณาสั่งการตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก ผู้มีอำนาจย่อมมีดุลพินิจในการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยตามกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก

๓. แนวทางการพิจารณากรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

๓.๑ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายโดยสุจริต ที่มีใช้การกลั่นแกล้ง แม้ผลการพิจารณาเป็นโทษแก่ผู้ถูกตรวจสอบและต่อมาศาลจะได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากผู้ถูกตรวจสอบมิได้กระทำความผิด ก็ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

๓.๒ การเรียกค่าเสียหายจากการที่ต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงและโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จากคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบ ต้องมีเหตุผลและหลักฐานที่ชัดเจน ความเสียหายจากการเสียโอกาสในการเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกถือเป็นเรื่องในอนาคตที่ไม่มีความแน่นอน กรณีจึงไม่อาจเรียกกรังค่าเสียหายได้



คดีนี้ ... จึงนับว่าเป็นคดีที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐาน
และตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายที่น่าสนใจศึกษาและเป็น
ประโยชน์ในการเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ราชการในเรื่องดังกล่าว
ประการสำคัญ คือ ได้ชี้ให้เห็นถึงหัวใจของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งก็คือ
ถือผลประโยชน์ของราชนั้นเอง





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. ข้อ ๕๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา พิจารณาผลโดยคัดเลือกสิ่งของที่ตรวจสอบแล้วถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการแล้วเสนอให้ซื้อจากผู้เสนอราคาซึ่งเสนอราคาต่ำสุดนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ให้พิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติของสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาจากราคาต่ำสุดแต่เพียงอย่างเดียว

๒. กรณีส่วนราชการไม่อนุมัติจัดซื้อพัสดุกับบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุด อาจกระทำได้โดยไม่ต้องพิจารณาจากประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับเป็นสำคัญ โดยส่วนราชการมีสิทธิที่จะพิจารณาคัดเลือกสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด และการกระทำนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ



เรื่องที่ ๒๕

ก่อสร้างไม่ครบตาม “แบบแปลน” แบนท้ายสัญญา :
มีสิทธิถูกปรับ - รับค่าจ้างไม่เต็ม !

หัวใจของเรื่อง

“แบบแปลนแนบท้ายสัญญา
ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา”

ประเด็นที่น่าสนใจ

๑. กรณีที่รายละเอียดของงานจ้างไม่ได้ถูกกำหนดในใบประมาณราคางาน แต่กำหนดไว้ในแบบแปลนแนบท้ายสัญญา ผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามแบบแปลนแนบท้ายสัญญาหรือไม่ ?

๒. ผลของการบอกเลิกสัญญาจะเป็นอย่างไร และงานในส่วนที่ดำเนินการแล้วเสร็จและใช้ประโยชน์ได้ ผู้รับจ้างจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ ?



ก่อสร้างไม่ครบตาม “แบบแปลน” แบนท้ายสัญญา : มีสิทธิถูกปรับ-รับค่าจ้างไม่เต็ม !

แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองเพื่อสร้างบรรทัดฐานการบริหารราชการแผ่นดินและวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน/เอกชน ในวันนี้เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คือสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเทศบาลซึ่งเป็นสถานที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยคดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานอันจะเป็นประโยชน์ทั้งสำหรับฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบและการใช้สิทธิเรียกร้องค่าปรับจากการผิดสัญญา ตลอดจนค่าเสียหายอันเกี่ยวเนื่องกับสัญญา และยังให้ความชัดเจนแก่ฝ่ายเอกชนคู่สัญญาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล คุ่มค่า สมประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งใช้งบประมาณของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ให้ความเป็นธรรมกับเอกชนคู่สัญญาด้วย ซึ่งสัญญาทางปกครองถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญของฝ่ายปกครองในการใช้จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างถนน สะพาน โรงพยาบาล อาคารเรียน อ่างเก็บน้ำ อันเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชน

โดยคดีนี้ เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเทศบาลหลังใหม่เป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมโรงจอดรถกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. (ผู้ฟ้องคดี) เพื่อให้บริการประชาชนผู้มาติดต่อราชการ โดยแบ่งการทำงานและการจ่ายค่าจ้างออกเป็น ๕ งวด



สำหรับประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวเกิดจากผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารไม่ครบตามแบบแปลนแนบท้ายสัญญา คือ ขาดงานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้า ซึ่งเป็นงานในงวดที่ ๕ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าในใบประมาณราคาก่อสร้างซึ่งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลจัดทำขึ้นไม่ปรากฏรายการวัสดุของงานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าอยู่ด้วย เมื่อการกำหนดราคากลางของเทศบาลไม่มีการประมาณราคางานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้คิดคำนวณค่างานดังกล่าวรวมอยู่ในการก่อสร้างครั้งนี้ และในใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีก็มิได้มีรายการดังกล่าวตั้งแต่แรก งานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าจึงไม่อยู่ในขอบเขตงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่พิพาท

หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารและส่วนประกอบอื่น ๆ ครบแล้ว ยกเว้นงานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้า จึงขอส่งมอบงานและขอรับเงินค่าจ้างงวดสุดท้าย คือ งวดที่ ๕ แต่เทศบาลไม่ยอมชำระโดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามสัญญา หากไม่มีการติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าก็ไม่อาจตรวจรับมอบงานระบบไฟฟ้าที่ทดสอบแล้วและไม่สามารถใช้อาคารตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดียืนยันไม่ติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าดังกล่าว เทศบาลจึงได้บอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องเทศบาลต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งบอกเลิกสัญญาดังกล่าวและให้เทศบาลจ่ายเงินค่าจ้างงวดสุดท้าย และค่าก่อสร้างโครงสร้างหลังคาที่มีการปรับแบบทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น รวมทั้งค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีถูกดูหมิ่นเกลียดชังอันกระทบต่อความเชื่อถือในวิชาชีพและต่อสถาบันการเงิน

คดีมีประเด็นที่น่าสนใจประการแรก คือ กรณีที่รายละเอียดของงานจ้างไม่ได้ถูกกำหนดในใบประมาณราคางาน แต่กำหนด



ไว้ในแบบแปลนแนบท้ายสัญญา ผู้รับจ้างมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามแบบแปลนแนบท้ายสัญญาหรือไม่ ? กรณีจึงมีข้อพิพาทให้ศาลวินิจฉัยว่าระหว่าง “แบบแปลนแนบท้ายสัญญา” กับ “ใบประมาณราคา” ซึ่งมีเนื้อหาขัดแย้งกัน ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาอย่างไร

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการเสนอราคา รับจ้างงาน ผู้เสนอราคาจะต้องนำแบบแปลนที่ได้รับพร้อมกับเอกสารประมูลจ้างไปพิจารณาตรวจสอบโดยละเอียดว่ามีรายละเอียดงานที่จ้างรายการใดบ้าง ก่อนที่จะทำการเสนอราคา อีกทั้งในสัญญาได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเอกสารแนบท้ายสัญญา คือ แบบแปลนและแบบป้ายโครงการ รวมทั้งเอกสารรายการประกอบแบบแปลนให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ประกอบกับงานงวดสุดท้ายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทำการทดสอบระบบไฟฟ้าภายในอาคารก่อสร้าง หากไม่ติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าไปพร้อมกับงานอื่นๆ ก็ไม่อาจตรวจรับมอบงานระบบไฟฟ้าได้ และไม่อาจใช้อาคารได้ตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญา

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอาชีพประกอบกิจการก่อสร้าง ย่อมทราบดีว่า “แบบแปลนการก่อสร้างและเอกสารประกอบแบบแปลน” จะต้องถูกกำหนดให้เป็นเอกสารแนบท้ายสัญญา และถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเสมอ ในขณะที่ “ใบประมาณราคา” เป็นเพียงเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ซื้อของเสนอราคาใช้เป็นแนวทางในการคิดคำนวณราคาก่อสร้างซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับแบบแปลนเสมอ ใบประมาณราคาหาได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาพิพาทไม่

แม้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากนายอำเภอได้สอบสวนหาข้อเท็จจริงแล้ว



มีความเห็นว่า ในแบบแปลนมีการกำหนดงานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าไว้ แต่เจ้าหน้าที่ผู้ประมาณราคาไม่ได้คัดลอกรายการวัสดุของงานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้ารวมไว้ในใบประมาณราคาด้วย งานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าจึงไม่มีในใบประมาณราคาและในส่วนของการกำหนดราคากลาง การที่เทศบาลมิได้ระบุรายการงานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าไว้ในใบประมาณราคาถือเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของเทศบาล

อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีก็ยัง “มีหน้าที่ตรวจสอบแบบแปลนโดยละเอียด” เพื่อทราบว่าในแบบแปลนมีกำหนดงานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าและผู้ฟ้องคดีจะต้องประมาณราคางานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าเสนอต่อเทศบาลเพิ่มเติมด้วย โดยไม่อาจอ้างว่างานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าไม่มีกำหนดอยู่ในสัญญา

ประการที่สอง การที่เทศบาลในฐานะผู้ว่าจ้างใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเป็นการกระทำที่ขัดด้วยสัญญาและกฎหมายหรือไม่ ? และหากเป็นการเลิกสัญญาโดยขัดด้วยสัญญาและกฎหมาย เทศบาลจะต้องชดใช้เงินให้กับผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างหรือไม่ เพียงใด ?

เมื่องานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าซึ่งปรากฏอยู่ในแบบแปลนการก่อสร้างและเอกสารประกอบแบบแปลนเป็นงานตามสัญญาการที่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธไม่ทำงานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าจนพ้นกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญาที่ได้ขยายแล้ว จึงถือว่า**ประพฤติผิดสัญญา** เมื่อเทศบาลมีหนังสือแจ้งบอกเลิกสัญญาแจ้งกับผู้ฟ้องคดีและสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญา จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่ขัดด้วยสัญญาและกฎหมายแล้ว



โดยผลของการบอกเลิกสัญญายอมทำให้สัญญาระงับไป
คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากการก่อสร้างอาคารสำนักงานและโรงจอดรถซึ่งเป็นการทำงานในงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๔ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแล้วเสร็จรวมถึงงานงวดสุดท้ายที่ส่วนใหญ่ได้ดำเนินการเสร็จแล้วซึ่งไม่สามารถกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ การบอกเลิกสัญญาจึงไม่กระทบต่องานงวดที่ ๑ ถึงงวดที่ ๔ และงานงวดที่ ๕ ในส่วนที่ดำเนินการไปแล้ว

เมื่อเทศบาลได้เข้าใช้อาคารที่ผู้ฟ้องคดีทำไม่แล้วเสร็จดังกล่าว ถือได้ว่า**เทศบาลได้รับประโยชน์**ในการทำงานที่**ผู้ฟ้องคดี**ทำไปแล้ว จึงต้องชดเชยคืนด้วยการใช้เงินตาม**ควรค่าแห่งงานที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำแล้วเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี** ตามมาตรา ๓๙๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลถือได้ว่าเป็นการเตือนให้เทศบาลชดเชยค่าแห่งการทำงานในงวดสุดท้ายอยู่ในตัว ประกอบกับผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เทศบาลจ่ายค่าจ้างงวดสุดท้ายพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ จึงถือได้ว่าเทศบาลตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ค่าจ้างงานงวดสุดท้ายนับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไป (มาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) เทศบาลจึงต้องชำระดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคตินับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จด้วย

ส่วนงานที่ผู้ฟ้องคดีทำไม่แล้วเสร็จ กล่าวคือ ภายหลังการบอกเลิกสัญญา เมื่องานติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าของอาคารสำนักงานเป็นงานจ้างที่มีกำหนดอยู่ในแบบแปลนแนบท้ายสัญญา



ซึ่งถือว่ามีกำหนดไว้ในสัญญา และผู้ฟ้องคดีไม่ทำงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จตามสัญญา เทศบาลจึงได้ทำสัญญาจ้างผู้รับจ้างรายอื่นมาดำเนินการในส่วนที่เหลือและได้จ่ายเงินค่าจ้างดังกล่าวให้แก่ผู้รับจ้างรายอื่นแล้ว เทศบาลจึงมีสิทธิที่จะนำเงินค่าจ้างติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าดังกล่าวมาหักออกจากค่าจ้างงานงวดสุดท้ายที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ในส่วนค่าเสียหายจากการถูกดูหมิ่นเกลียดชังที่มีผลกระทบต่อความเชื่อถือนิวชาชีพและต่อสถาบันการเงินที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องมานั้น เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าการบอกเลิกสัญญาของเทศบาลชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ได้

ประการที่สาม ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับจากการที่กระทำผิดสัญญากับเทศบาล และนำค่าจ้างที่เทศบาลได้ว่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นมาซ่อมแซมอาคารบางส่วนที่ก่อสร้างเสร็จแล้วแต่เกิดความชำรุดเสียหายในภายหลัง โดยนำมาหักออกจากเงินค่าจ้างงานงวดสุดท้ายที่เทศบาลต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ ? ศาลวินิจฉัยดังนี้

● กรณีที่เทศบาลโต้แย้งมาในคดีนี้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายผิดสัญญาและการบอกเลิกสัญญาของเทศบาลชอบด้วยสัญญาและกฎหมายแล้ว เทศบาลจึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับตามสัญญานั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีปฏิเสธไม่ยอมชำระค่าปรับ กรณีจึงมีประเด็นข้อโต้แย้งในสิทธิของเทศบาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งชอบที่เทศบาลจะเสนอข้อพิพาทต่อศาลเพื่อเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าปรับจากการผิดสัญญา เป็นอีกคดีหนึ่งหรือฟ้องแย้งมาในคดีนี้ แต่ไม่ปรากฏว่าเทศบาลได้ฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลหรือฟ้องแย้งมาในคดีนี้ ประเด็นการชำระค่าปรับ



ของผู้ฟ้องคดีแก่เทศบาล ศาลจึงไม่อาจวินิจฉัยได้ รวมทั้งไม่อาจนำค่าปรับที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระแก่เทศบาลมาหักออกจากเงินค่าจ้างงานงวดสุดท้ายที่เทศบาลจะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้

● กรณีที่เทศบาลโต้แย้งว่ามีความชำรุดบกพร่องของอาคารบางส่วนที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างเสร็จแล้ว ทำให้ต้องจ้างผู้รับจ้างรายอื่นมาซ่อมแซมปรับปรุงอาคารในส่วนที่ชำรุดเสียหายจึงประสงค์จะหักค่าจ้างดังกล่าวออกจากค่าจ้างที่ต้องชำระแก่ผู้ฟ้องคดีในงวดสุดท้ายนั้น โดยงานที่ชำรุดบกพร่องส่วนใหญ่เป็นงานก่อสร้างที่อยู่ในงานงวดที่ ๔ ซึ่งเป็นงานที่ผู้ฟ้องคดีทำเสร็จแล้ว กรณีจึงไม่ถือเป็นงานที่ผู้ฟ้องคดีทำไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์จนก่อให้เกิดความเสียหายประกอบกับเทศบาลได้ยอมรับว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับอาคารส่วนหนึ่งเนื่องมาจากภัยธรรมชาติด้วย ฉะนั้นในการที่เทศบาลจะมีสิทธินำค่าจ้างผู้รับจ้างรายอื่นที่ซ่อมแซมอาคารส่วนที่อยู่ในงานงวดที่ ๔ มาหักออกจากค่าจ้างงานงวดสุดท้ายที่จะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ เทศบาลจะต้องฟ้องคดีต่อศาลหรือฟ้องแย้งในคดีนี้ เพื่อตั้งฐานแห่งสิทธิเรียกร้องของตนจากความชำรุดบกพร่องของงานจ้างที่รับมอบมาแล้ว เมื่อไม่ได้ฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลหรือฟ้องแย้งมาในคดีนี้ ศาลจึงไม่อาจนำเงินค่าจ้างดังกล่าวมาหักออกจากเงินค่าจ้างงานงวดสุดท้ายที่เทศบาลต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นกัน

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เทศบาลชำระค่าจ้างงานงวดสุดท้าย โดยหักค่าใช้จ่ายที่เทศบาลได้จ้างผู้รับจ้างรายอื่นมาทำการติดตั้งหม้อแปลงไฟฟ้าออก พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๙/๒๕๕๙)



คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการดำเนินการและการปฏิบัติตามสัญญาทางปกครอง ตลอดจนการใช้สิทธิเรียกร้องความเสียหายอันเกี่ยวเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ดังนี้

ประการแรก แบบแปลนแนบท้ายสัญญาถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ส่วนใบประมาณราคาเป็นเพียงเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ซื้อของเสนอราคาใช้เป็นแนวทางในการคิดคำนวณราคาก่อสร้าง ซึ่งผู้ซื้อของฯ จะต้องคำนวณราคาโดยพิจารณาประกอบควบคู่กับแบบแปลนด้วยเสมอ และมีหน้าที่ต้องตรวจดูแบบแปลนโดยละเอียด โดยเมื่อปรากฏรายการก่อสร้างใดอยู่ในแบบแปลนย่อมถือเป็นรายการก่อสร้างที่ต้องดำเนินการตามสัญญา ดังนั้น เมื่อผู้ซื้อของเสนอราคาเป็นผู้มีอาชีพประกอบการก่อสร้างและทราบดีอยู่แล้วถึงงานที่จะต้องดำเนินการ หากเห็นว่าใบประมาณราคาและรายละเอียดของงานไม่ตรงกับแบบแปลนแนบท้ายสัญญาก็ควรที่จะต้องสอบถามเจ้าหน้าที่ให้ทราบรายละเอียดที่ชัดเจนเพื่อจะได้คำนวณราคางานให้ครบถ้วนตามแบบแปลนและเสนอต่อผู้รับจ้างส่วนฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่กำหนดแบบแปลนและใบประมาณราคาซึ่งใช้คำนวณราคากลางก็จะต้องมีความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบงานให้ถูกต้อง เพราะใบประมาณราคาแม้จะไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง แต่ก็เป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ผู้รับจ้างจะนำมาใช้ประกอบการคิดค่าจ้างในงานก่อสร้าง ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังเช่นในกรณีนี้ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่ฝ่ายใดเลย

ประการที่สอง สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจบอกเลิก



สัญญาได้ โดยผลของการบอกเลิกสัญญาทำให้สัญญาระงับไป คู่สัญญาแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกลับคืนสู่ฐานะดังที่เป็นอยู่เดิม ในการนี้ย่อมไม่กระทบต่องานที่ได้ดำเนินการเสร็จแล้วซึ่งไม่สามารถ กลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ ฉะนั้น ในการชำระค่าจ้างในงวดงานใด จึงให้คำนวณและชำระค่าจ้างแก่ผู้รับจ้างเฉพาะในงานที่ดำเนินการ แล้วเสร็จตามสัญญา โดยให้หักค่าจ้างส่วนที่ไม่ได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ตามสัญญาออก

ประการที่สาม การที่ฝ่ายปกครองจะเรียกร้องให้ผู้รับจ้าง ซึ่งผิดสัญญาชำระค่าปรับ และการเรียกร้องให้ผู้รับจ้างชดใช้ ค่าซ่อมแซมอาคารที่ชำรุดเสียหายในส่วนที่ผู้รับจ้างได้ทำงานแล้วเสร็จ เป็นเรื่องของการตั้งสิทธิเรียกร้องที่จะต้องมีการฟ้องแย้งมาในคดี ที่พิพาทหรือตั้งฟ้องเป็นคดีใหม่ หากไม่มีการตั้งสิทธิเรียกร้องดังกล่าว ศาลย่อมไม่มีอำนาจพิจารณากำหนดค่าเสียหายที่ต้องชำระได้ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและมีผลต่อการใช้สิทธิเรียกร้องซึ่งมีกำหนด ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีไว้ โดยการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา ๕๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองจะได้วินิจฉัยวางบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังกล่าวข้างต้นแล้วยังเป็นคดีที่สะท้อนให้เห็นถึงการทำหน้าที่ อำนาจความยุติธรรมทางปกครองของศาลปกครองในการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำทางปกครอง เพื่อแก้ไขเยียวยา ความเดือดร้อนเสียหายแก่คู่กรณีที่มีungskุมครองประโยชน์สาธารณะ



ควบคู่ไปกับการปกป้องรักษาสีทิตีของเอกชนตามหลักนิติธรรม
เพื่อให้การอยู่ร่วมกันในสังคมไทยสงบสุขตามครรลองในระบบนิติรัฐ
และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. “แบบแปลนการก่อสร้างและเอกสารประกอบแบบแปลน” จะถูกกำหนดให้เป็นเอกสารแนบท้ายสัญญาและถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเสมอ ในขณะที่ “ใบประมาณราคา” เป็นเพียงเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ซื้อของเสนอราคาใช้เป็นแนวทางในการคิดคำนวณราคาก่อสร้าง ซึ่งต้องพิจารณาประกอบกับแบบแปลนเสมอ ฉะนั้น ผู้รับจ้างจึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามแบบแปลนแนบท้ายสัญญา แม้จะเป็นรายการที่ไม่ปรากฏในใบประมาณราคา

๒. การบอกเลิกสัญญาส่งผลให้สัญญาระงับไป คู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องกลับคืนสู่ฐานะเดิม แต่ไม่กระทบต่องานที่ได้ดำเนินการเสร็จแล้วซึ่งไม่สามารถกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ และผู้ว่าจ้างต้องชำระค่าจ้างแก่ผู้รับจ้างเฉพาะในงานที่ดำเนินการแล้วเสร็จตามสัญญา โดยให้หักค่าจ้างส่วนที่ไม่ได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามสัญญาออก



เรื่องที่ ๒๒

ศาลปกครอง เปิดแผนก “คดีวินัยการคลัง
และการงบประมาณ” ในศาลปกครองสูงสุด
และศาลปกครองชั้นต้น ทุกแห่ง !!

หัวใจของเรื่อง

“การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์
อย่างเคร่งครัด”

ประเด็นชวนคิด

๑. คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ
มีลักษณะอย่างไร ?

๒. กรณีที่มีระเบียบกำหนดเงื่อนไขการขยายระยะเวลา
การดำเนินการตามสัญญาไว้ หากผู้ว่าจ้างอนุญาตให้ผู้รับจ้างขยาย
ระยะเวลาการทำงาน โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไข
ที่ระเบียบกำหนดไว้จะเกิดผลเช่นใด ?



**ศาลปกครอง เปิดแผนก “คดีวินัยการคลัง
และการงบประมาณ” ในศาลปกครองสูงสุด
และศาลปกครองชั้นต้น ทุกแห่ง !!**

ปัญหาการใช้จ่าย “เงินหลวงหรือเงินแผ่นดิน” ที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องดังกล่าว โดยองค์กรตุลาการ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีการใช้จ่ายเงินที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการเงินหลวง ให้ได้รับความเป็นธรรมจากการตรวจสอบโดยองค์กรผู้มิหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงการคลัง และหน่วยงานต้นสังกัด ด้วยเช่นกัน

หากพิจารณาถึงมาตรการในการลงโทษตามกฎหมายต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับ การใช้จ่าย การบริหารจัดการ รวมถึงการเก็บรักษาเงินของแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ดังกล่าว อาจต้องรับโทษถึง ๔ ประเภท ด้วยกัน กล่าวคือ ๑. รับโทษทางวินัยจากหน่วยงานต้นสังกัด ๒. รับโทษชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต้นสังกัด ๓. รับโทษปรับทางปกครองจากองค์กรผู้มิอำนาจตรวจสอบ และ ๔. ความรับผิด



ทางอาญาและทางแพ่งจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง โดยกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวโทษเห็นว่าโทษที่ตนได้รับตามประเภทที่ ๑ ถึงประเภทที่ ๓ ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจลงโทษดังกล่าวได้

สำหรับข้อพิพาทเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณนั้น มีคดีพิพาทที่น่าสนใจ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๕/๒๕๕๗ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ได้พิจารณาอนุมัติให้บริษัทคู่สัญญาซึ่งรับจ้างก่อสร้างคลองส่งน้ำเพื่อการเกษตร ขยายเวลาการก่อสร้างจากที่กำหนดไว้ในสัญญาออกไปอีกเป็นเวลา ๙๐ วัน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นการอนุมัติให้ขยายเวลาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้รัฐเกิดความเสียหาย จึงได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีรับโทษปรับทางปกครอง หน่วยงานต้นสังกัดจึงได้มีหนังสือแจ้งหักเงินเดือนผู้ฟ้องคดี เพื่อเป็นโทษปรับทางปกครอง ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการขยายเวลาของบริษัทคู่สัญญาอยู่ในเกณฑ์ที่จะขยายเวลาให้ได้ตามกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขยายเวลาการทำงานของบริษัทคู่สัญญาสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมาย



กำหนดไว้ หากมีการขยายเวลาโดยมิชอบเป็นเหตุให้หน่วยงานเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติจะต้องรับโทษปรับทางปกครองตามข้อ ๔๓ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งกำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายหรือจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔”

โดยที่ ข้อ ๑๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๒๒ ของสัญญา มีข้อกำหนดว่า การขยายเวลาทำการตามสัญญาอยู่ในอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาให้ได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง เฉพาะกรณีที่เหตุเกิดจากความผิดหรือบกพร่องของหน่วยงานผู้ว่าจ้าง กรณีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุเกิดจากพฤติการณ์ที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย โดยผู้รับจ้างต้องแจ้งหน่วยงานผู้ว่าจ้างทราบถึงการขอขยายเวลาภายใน ๑๕ วัน นับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากไม่แจ้งภายในเวลาที่กำหนด ผู้รับจ้างจะยกขึ้นมากล่าวอ้างในภายหลังอีกมิได้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ สัญญาจ้างก่อสร้างคลองส่งน้ำดังกล่าว มีข้อกำหนดให้บริษัทคู่สัญญาต้องดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๔ และแล้วเสร็จภายในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โดยปรากฏข้อมูลตามรายงานการควบคุมการก่อสร้างของผู้ควบคุมงานที่บันทึกว่า ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ รวม ๖๔ วัน ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าทำงานได้เนื่องจากการก่อสร้างต้องผ่านที่นาของราษฎร ซึ่งเจ้าของที่ไม่อนุญาต



ให้เข้าดำเนินการจนกว่าจะเก็บเกี่ยวแล้วเสร็จ ส่วนตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จนถึงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ได้บันทึกว่าผู้รับจ้างไม่เข้าทำงานโดยไม่ทราบสาเหตุ

ฉะนั้น บริษัทคู่สัญญาจึงต้องมีหนังสือขอขยายเวลามายังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่เหตุนั้นสิ้นสุดลง ซึ่งก็คือนับถัดจากวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ อันเป็นวันที่ปรากฏตามรายงานการควบคุมการก่อสร้างของผู้ควบคุมงานที่บันทึกว่าสิ้นสุดเหตุของการไม่สามารถเข้าพื้นที่ได้ บริษัทคู่สัญญาจึงต้องแจ้งขอขยายเวลาต่อผู้ฟ้องคดีภายในวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔

การที่บริษัทคู่สัญญามีหนังสือขอขยายเวลามายังผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โดยขอขยายเวลาออกไปอีก ๙๐ วัน ด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากการเป็นการก่อสร้างในช่วงฤดูฝนและการก่อสร้างต้องผ่านที่นาซึ่งต้องรอให้เก็บเกี่ยวเสร็จอันเป็นเหตุสุดวิสัย และผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาอนุญาตให้ขยายเวลาตามที่ขอได้นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการขอขยายเวลาที่ล่วงเลยกำหนดเวลาตามข้อ ๑๓๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ และข้อกำหนดในสัญญา การอนุมัติให้ขยายเวลาของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ยังมีพายุและอุทกภัยในพื้นที่เกิดขึ้น หลังจากน้ำลดราษฎรจึงได้เข้าทำนาปรังและเก็บเกี่ยวเสร็จสิ้นประมาณเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ เมื่อบริษัทคู่สัญญามีหนังสือขอขยายเวลามาในวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ จึงยังอยู่ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น จากการที่ศาลได้ตรวจสอบบันทึกรายงานการควบคุม



การก่อสร้างของผู้ควบคุมงาน และจากรายงานอุตุนิยมวิทยา สำหรับสถานีฝนของสำนักงานเกษตรอำเภอในพื้นที่ ไม่ปรากฏว่า มีการบันทึกการเกิดเหตุอุทกภัยในช่วงเวลาตามที่คุณฟ้องคดีกล่าวอ้าง ประกอบกับมีบันทึกความเห็นของปลัดเทศบาลเสนอต่อผู้ฟ้องคดี ให้เร่งรัดการก่อสร้างในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย ข้ออ้างและเหตุผล ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

คำสั่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ลงโทษให้ผู้ฟ้องคดี ชำระค่าปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ตามข้อ ๔๓ ของระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๕/๒๕๕๗)

คดีนี้ศาลปกครองได้รับรองความชอบในคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าได้สั่งปรับทางปกครองโดยชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว และเป็นอุทาทรงในการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด มิอาจปล่อยปละละเลย ไม่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เพราะมิใช่ผลประโยชน์ของตนเอง หากแต่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของรัฐ จำต้องตระหนักว่า **“เงินหลวงหรือเงินแผ่นดิน”** เป็นเงินภาษีประชาชน และเป็นเงิน ที่ใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต้องเกิดประโยชน์สูงสุด ตามวัตถุประสงค์

การใช้อำนาจในเรื่องดังกล่าวจึงฟังต้องระมัดระวัง เพราะ หากมีการกระทำที่มีชอบหรือฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกระทำที่ทุจริตด้วยแล้ว อาจต้อง ได้รับโทษสูงสุดถึง ๔ ประเภท รวมทั้งอาจจบชีวิตราชการของตนเอง



ก่อนเวลาอันสมควร ดังสำนวนสุภาษิตที่ว่า “ซื้อกินไม่หมด คดกินไม่นาน” อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ มิใช่มีเพียงผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพทางการคลังของประเทศ และการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งจำเป็นที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาดีด้วยความรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ประกอบกับการวางระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น เป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากระบบการตรวจสอบดีและมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพและ สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ด้วย

ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีตามลำดับ ศาลปกครองได้มีการศึกษาในเรื่องดังกล่าว จนนำไปสู่การจัดตั้งแผนก “คดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” ขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ทั้งส่วนกลางและภูมิภาค โดยเปิดทำการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป เพื่อทำหน้าที่พิจารณาดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณภายในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ในศาลปกครองสูงสุดและในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งได้นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา

โดยคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและ



การงบประมาณ ที่นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกัน ได้กำหนดนิยาม

“คตีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ”

ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองว่า หมายถึง “คตีพิพาททางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคตีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใด ที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าว ที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย”

ผลของการจัดตั้งแผนกคตีวินัยการคลังและการงบประมาณดังกล่าว จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคตีวินัยการคลังและการงบประมาณมีลักษณะเฉพาะ โดยได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาคตีให้มีความกระชับ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ตุลาการหัวหน้าแผนกจะกำหนดความเร่งด่วนที่หน้าสำนวน และให้การดำเนินกระบวนการคตี



เป็นไปตามกรอบเวลาที่ได้กำหนดไว้ ในส่วนของการกำหนดข้อหาของคดีให้พิจารณาจากคำฟ้องและคำขอประกอบกันและกำหนดข้อหาให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามคำขอและวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีไม่ขัดหรือแย้งกับดุลยภาพระหว่งการบริหารราชการแผ่นดินทางวินัยการคลังและการงบประมาณกับประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ การสั่งคำขอขยายเวลาของคู่กรณี ศาลจะพิจารณาให้เท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันในเรื่องการประวิงเวลาของคู่กรณี ในส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลจะกำหนดประเด็นข้อพิพาทอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้การชี้แจงของคู่กรณีตรงประเด็นและถูกต้องตามลักษณะของข้อหา เป็นต้น

การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ จึงถือเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองไทยอีกก้าวหนึ่ง ซึ่งจะมีผลทำให้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว เปรียบเสมือนกับนานาอารยประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ตุรกี ซึ่งต่างก็ได้พยายามออกแบบและปรับปรุงพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของตนให้มีประสิทธิภาพและมีความสอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ ประเทศไทยเราก็เช่นกัน “ศาลปกครอง” ซึ่งเป็น “องค์กรตุลาการ” ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง ได้ศึกษาข้อมูลเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีอยู่ ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากคู่กรณีในคดีพิพาทจะได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความเป็นธรรมแล้ว ผลคำพิพากษาของศาลปกครองยังถือเป็นการวางหลักและสร้างบรรทัดฐานในการ



ปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในภาพรวมอีกด้วย

(สำหรับท่านใดที่สนใจศึกษาความรู้เกี่ยวกับระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ตุรกี สามารถศึกษาได้ที่วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๘)



หมายเหตุ : ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑



ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ คือ ข้อพิพาทปกครองที่สืบเนื่องมาจากการฝ่าฝืนข้อกำหนดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลัง ทั้งเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ และเงินอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวเป็นความผิดวินัยทางการคลัง และการงบประมาณที่มีโทษปรับทางปกครอง ซึ่งพิจารณาโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. กรณีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และในสัญญาจ้าง มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญา หากผู้มีอำนาจได้อนุญาตให้ขยายระยะเวลาโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีอำนาจพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวได้ หากผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่เห็นด้วย สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐



คดีพิพาทเกี่ยวกับ
“การใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ”



หัวใจของเรื่อง
“เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ประเด็นที่น่าสนใจ

๑. ผู้ที่เคยร้องทุกข์ต่อ ป.ป.ช. เพื่อขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริง และดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จะใช้สิทธิยื่นคำขอคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. ได้หรือไม่ ?
๒. การที่ ป.ป.ช. ไม่อนุญาตให้ตรวจสอบและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ เพราะเหตุใด ?



“สิทธิประชาชน” ในการขอข้อมูลข่าวสาร ที่อยู่ในความครอบครองของ “องค์กรอิสระ”

“ข้อมูลข่าวสาร” ถือเป็นเรื่องที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นดำเนินการเรื่องใดๆ ล้วนต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารเป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจทั้งสิ้น โดยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ มีทั้งที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลหรือเอกชนและที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

ในที่นี้ ... ผู้เขียนจะขอพูดถึงในส่วนข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารของราชการนั่นเอง เพราะข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพและการดำเนินชีวิตของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่างก็บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ว่า **“บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”** และถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับจะถูกยกเลิกไป และต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งก็ได้รับรองสิทธิของประชาชนดังกล่าวไว้เช่นเดิม



แม้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะมีผลใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ แต่ก็เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกัน ที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ และรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมือง รวมทั้งปกป้องรักษาสิทธิและประโยชน์ของตนเองได้อย่างถูกต้อง อันสอดคล้องและเป็นไปตามแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ คือ การปกครองประเทศโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก

ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้นิยามคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน และนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” คือ ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฉบับดังกล่าว นอกจากจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๗) หรือจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู (มาตรา ๙) หรือจัดให้ประชาชนได้ค้นคว้า (มาตรา ๒๖) แล้ว



ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการ (ที่ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕) และคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควรให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๑)

จากบทบัญญัติข้างต้น เป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์หรือหลักการของกฎหมายว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้อง “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดเดิม คือ “ปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยเป็นข้อยกเว้น” เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องสลัดแนวคิดเดิมและปรับทัศนะตามแนวคิดใหม่ที่ประชาชนมีสิทธิโดยชอบในการที่จะรับรู้รับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของรัฐ ยกเว้นข้อมูลข่าวสารบางประเภทตามที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่จะมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ คือ ตามมาตรา ๑๔ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ที่อาจมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้ *เช่น การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร*



แต่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยอ้างข้อยกเว้นดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใด และเพราะเหตุใด ซึ่งผู้ยื่นคำขอสามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ (โดยยื่นผ่านคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ)

อย่างไรก็ดี อาจมีข้อสังเกตว่าหากคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ยื่นคำขอ แต่หน่วยงานของรัฐผู้ครอบครองข้อมูลข่าวสารไม่เห็นด้วยและจะยืนยันความเห็นของตนโดยไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้หรือไม่ ?

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเป็นตัวอย่างในวันนี้ เป็นเรื่องการยื่นขอข้อมูลข่าวสารต่อองค์กรอิสระ คือ ป.ป.ช. โดยมีข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ปฏิเสธคำขอคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. กรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้เคยร้องทุกข์ต่อ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีกับร้อยตำรวจเอก พ. กับพวก ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้ผู้ยื่นคำขอได้รับความเสียหาย และ ป.ป.ช. ได้มีมติยกเรื่องร้องทุกข์ ผู้ยื่นคำขอจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้คัดสำเนาสำนวนการไต่สวนดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยให้ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารคือสำเนาสำนวนการไต่สวนฯ ตามที่มีการร้องขอ

หลังจากที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแล้ว ป.ป.ช. ยังคงยืนยันตามเดิม



คือ ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยให้เหตุผลว่า **ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๐๑** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล และไม่ใช่งานของรัฐบาลหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

ประกอบกับ **มาตรา ๑๒๐** แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฯ ซึ่งกำหนดว่า “*ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มา* เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ *โดยมิได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช้เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบ หรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ*” และข้อมูลการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นเรื่องทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและได้รับความคุ้มครองที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา ๑๒๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นกฎหมายทั่วไป นอกจากนี้ ป.ป.ช. ได้สรุปข้อเท็จจริงและความเห็นตามสำนวนการไต่สวนให้แก่ผู้ยื่นคำขอทราบตามควรแก่กรณีแล้ว การปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวของ ป.ป.ช. จึงชอบด้วยกฎหมาย



เรื่องนี้น่าสนใจทั้งในแง่ของเหตุผล เจตนารมณ์ของกฎหมาย และการปรับใช้กฎหมาย ซึ่งสุดท้ายแล้วผู้ยื่นคำขอได้ยื่นฟ้อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และเลขาธิการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง ในฐานะละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ

คดีมีประเด็นที่ศาลปกครองต้องพิจารณาหลายประเด็น

ประเด็นแรก ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาหรือไม่ ? โดยต้องพิจารณาก่อนว่า

(๑) ป.ป.ช. และเลขาธิการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ ป.ป.ช. ใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล อันเป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น ป.ป.ช. มีฐานะเป็น คณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือ มติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนเลขาธิการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่ปฏิบัติงาน ในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ซึ่งมีฐานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” เลขาธิการ ป.ป.ช. จึงมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน



(๒) การที่ ป.ป.ช. และเลขาธิการ ป.ป.ช. ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวน เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ?

ในเรื่องนี้ มาตรา ๒๒๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดว่าการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า กรณีการใช้อำนาจไต่สวนและวินิจฉัยของ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๙๒/๒๕๕๘)

สำหรับประเด็นพิพาทนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มิใช่กรณีที่ ป.ป.ช. กระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในระดับพระราชบัญญัติ จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง



ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ เป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ?

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ ? และข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อีกด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคือ ป.ป.ช. และ เลขาธิการ ป.ป.ช. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐



ฉะนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ ป.ป.ช. ได้

สำหรับปัญหาว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้น เป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยหรือไม่ต้องพิจารณาตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดกรณีพิพาท) ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. ที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีและผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวโทษร้อยตำรวจเอก พ. กับพวก ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒๐ นี้เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ โดยเป็นบทกำหนดโทษบุคคลที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโดยมิได้รับมอบหมายจาก ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้าม ป.ป.ช. ที่จะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการที่ ป.ป.ช. จะใช้ดุลพินิจเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ย่อมต้อง



พิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย และเมื่อพิจารณามาตรา ๑๕ แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะเห็นได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๕ ถือเป็นดุลพินิจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

เมื่อข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เปิดเผย กล่าวคือการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีเสื่อมประสิทธิภาพตลอดจนไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ในทางกลับกัน ผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สิ้นสงสัย และเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนโดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีมีคำร้องขอ

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ ?

โดยที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งมิให้



เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารถือเป็นที่สุด (มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๗) ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำวินิจฉัยจึงมีผลผูกพันให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม

เมื่อได้วินิจฉัยข้างต้นแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว การไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคมฯ ภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑)

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานว่า การใช้อำนาจในการอนุญาตหรือปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสาร เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การใช้ดุลพินิจว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบ ซึ่งหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยได้และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐที่ครอบครองข้อมูลข่าวสารเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับผู้ยื่นคำขอแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว และไม่อาจฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูล



ข่าวสารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ การใช้อำนาจขององค์กรอิสระในบางกรณีถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยในคดีนี้จึงเป็นการวางหลักในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระที่มีใช้เพียงแต่ ป.ป.ช. เท่านั้น แต่รวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังเป็นการยืนยันสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ มีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามหลักการประชาธิปไตยเพื่อความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ อันเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีร่วมกัน และเสริมสร้างสังคมธรรมาภิบาลที่เข้มแข็ง

(หมายเหตุ : ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๐๐/๒๕๕๘ ซึ่งมีลักษณะข้อพิพาททำนองเดียวกับคดีตัวอย่างข้างต้น โดยศาลวินิจฉัยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน)



หมายเหตุ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการไว้ในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๕๙



ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. สำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. หากมิได้เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ย่อมถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนมีสิทธิร้องขอได้ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สิ้นสงสัย

๒. การที่ ป.ป.ช. ไม่อนุญาตให้ตรวจและคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในระดับพระราชบัญญัติ จึงถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาตรวจสอบของศาลปกครอง



เรื่องที่ ๒๘

“การขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร : เพื่อปกป้องสิทธิ/
ตรวจสอบการทำงานของรัฐ”

หัวใจของเรื่อง

“เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ประเด็นชวนคิด

๑. รายชื่อผู้ได้รับบาดเจ็บและตาย รายละเอียดของสถานที่ในแต่ละจุดที่มีผู้บาดเจ็บและตาย เป็นข้อมูลที่เข้าข้อยกเว้นตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่ไม่ต้องเปิดเผยหรือไม่ ?

๒. กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ยื่นคำขอ จำเป็นต้องให้เหตุผลหรือไม่ ว่าเพราะเหตุใดจึงไม่มีข้อมูลดังกล่าว ? และหากผู้ยื่นคำขอไม่เชื่อจะสามารถดำเนินการอย่างไรต่อไปได้ ?



การขอตรวจดูข้อมูลข่าวสาร : เพื่อปกป้องสิทธิ/ตรวจสอบ การทำงานของรัฐ

บทความนี้ ... เป็นเรื่องการขอใช้สิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ที่เป็นความรู้ต่อเนื่องจากบทความฉบับก่อนหน้า ที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงสิทธิของผู้ยื่นคำขอคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องที่ดินเคยร้องเรียน และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติยกเรื่องร้องเรียน ผู้ยื่นคำขอจึงประสงค์จะขอตรวจดูรายละเอียดในสำนวนการไต่สวน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาคำขอแล้ว มีมติไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ และได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่วินิจฉัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยในคดีนั้นศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางบรรทัดฐานว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่มีการยื่นคำขอหรือไม่ จึงต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย รวมทั้งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (สามารถอ่านรายละเอียดได้ในคอลัมน์รายงานพิเศษ ฉบับลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑)

ในบทความครั้งก่อน ... เป็นสิทธิของผู้ร้องเรียนในการขอตรวจดูสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องที่ดินเอง



ได้ร้องเรียนไปแล้ว แต่บทความนี้ ... ผู้เขียนขอพูดถึงสิทธิการขอข้อมูลข่าวสารในฐานะของผู้ถูกร้องเรียนหรือผู้ถูกกล่าวหา และสิทธิของประชาชนทั่วไปที่ต้องการขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการทำงานในเรื่องที่ตนมีข้อสงสัย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙/๒๕๕๙ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๕/๒๕๕๙ โดยทั้งสองคดีมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หลายประการ

คดีแรก กรณีผู้ถูกกล่าวหาขอใช้สิทธิตรวจดูข้อมูลในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตนายกรัฐมนตรีซึ่งถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แจ้งข้อกล่าวหาว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติการเปิดทางเพื่อให้มีการเปิดประชุมรัฐสภาในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่มาชุมนุมและคัดค้านการเปิดประชุม เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก จึงมีมูลความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด



ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอรทราบรายละเอียดข้อมูลในสำนวนการไต่สวน จำนวน ๑๑ รายการเพื่อประกอบการทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

แต่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถให้ตรวจสอบหรือให้พยานเอกสารตามที่ขอได้ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในระหว่างนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีโดยไม่รอผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่อาจสู้คดีได้อย่างเต็มที่

จึงนำคดีมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบและตรวจพยานหลักฐานตามที่ขอตามสมควร

ในประเด็นการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ขอข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ถูกคำสั่งปฏิเสธคำขอ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ อุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งได้รับเรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ และจะต้องพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จรวมแล้วไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องอุทธรณ์ (มาตรา ๓๗ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน) แต่เมื่อครบกำหนด ๖๐ วัน คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย



ข้อมูลข่าวสารก็ยังมิได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง และยื่นฟ้องคดีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

โดยคดีนี้ในเบื้องต้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับสถานภาพของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เช่นเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑ ในบทความที่แล้วที่ได้ตีพิมพ์เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙

ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาของศาลปกครองศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิเสธมิให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบและให้พยานเอกสารตามที่ขอ มิได้เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูล โดยให้เหตุผลว่าเอกสารที่ขอเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีนี้จึงเป็น



คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

สำหรับประเด็นที่พิพาท **คดีมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๔๐ (๓) และมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาทได้รับรองสิทธิบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ การที่หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ เพียงใด ในกรณีนี้จำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีบทกำหนดโทษบุคคลที่เปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง หรือ



เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ จะเห็นได้ว่า **บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้ห้ามหรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของตน**

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบหรือให้พยานเอกสารตามที่ขอโดยให้เหตุผลว่า ส่วนงานการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นชุดเอกสารที่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมจัดทำขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลอันพึงต้องคุ้มครองบุคคลอื่น และข้อมูลที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญาไว้ หากเปิดเผยจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและความปลอดภัยของบุคคล อันเป็นการอ้างข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลในรายการที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ **รายชื่อผู้ได้รับบาดเจ็บและตายนายละเอียดยของสถานที่ในแต่ละจุดที่มีผู้บาดเจ็บและตายดังกล่าว**นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสื่อมประสิทธิภาพ หรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวอ้าง ส่วนข้อมูลรายการอื่น ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีขอมานั้น ในชั้นที่ส่วนงานการไต่สวนดังกล่าวถูกส่งไปยังอัยการสูงสุดซึ่งได้ตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏข้อมูลรายการอื่น ๆ อยู่ในส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเชื่อได้ว่ามีเพียงรายชื่อผู้ได้รับบาดเจ็บและตายนายละเอียด



ของสถานที่ในแต่ละจุดที่มีผู้บาดเจ็บและตายเท่านั้นที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการที่มีอยู่ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้ทราบข้อมูลข่าวสารตามสิทธิที่พึงจะได้รับ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะรายการที่มีอยู่และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารรายการดังกล่าวพร้อมรับรองสำเนาถูกต้องให้กับผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๙/๒๕๕๙)

คดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในแนวทางเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๗/๒๕๕๑ ซึ่งสรุปได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในการรักษาความลับของทางราชการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้น มิได้ห้ามหรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นการจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองตามที่มีการร้องขอหรือไม่และเพียงใด จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบและการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย



ในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

คดีที่สอง กรณีประชาชนทั่วไปขอใช้สิทธิตรวจดูข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในเรื่องที่ตนมีข้อสงสัย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของกรมธนารักษ์ จำนวน ๑๑ รายการ ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างและพัฒนาตลาดแห่งหนึ่ง โดยอธิบดีกรมธนารักษ์แจ้งว่า รายการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอมีบางรายการที่ได้เคยเปิดเผยให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว บางรายการไม่มีข้อมูล บางรายการมีเอกสารจำนวนมากขอให้มาตรวจสอบด้วยตนเอง และบางรายการตรวจสอบแล้วมีข้อมูลสามารถให้ตามที่ขอได้

ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือโต้แย้งว่าอธิบดีกรมธนารักษ์มิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ อีกทั้งเอกสารที่อ้างว่าไม่มีนั้น อธิบดีกรมธนารักษ์มิได้แสดงเหตุผลแต่ได้มีหนังสือแจ้งยืนยันตามความเห็นเดิม พร้อมทั้งแจ้งว่าเอกสารที่เป็นรายชื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามสัญญาซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และบางรายการอาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไม่ตรงกัน จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีมาตรวจสอบเอกสารตามความประสงค์ได้ที่กรมธนารักษ์ ส่วนข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีนั้นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มิได้กำหนดให้ต้องแจ้งเหตุผล หากผู้ขอมีข้อสงสัยจึงขอให้มาตรวจสอบการมีอยู่ของเอกสารที่สงสัยได้ในเวลาราชการ

ผู้ฟ้องคดีจึงใช้สิทธิตามมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กรณีหน่วยงานของรัฐ



ไม่จัดหาข้อมูลให้ตามที่ขอหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือเห็นว่าคุณไม่ได้รับความสะดวกโดยไม่มีเหตุอันควร โดยมีหนังสือร้องเรียนไปยังคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งต่อมาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้แจ้งผลการพิจารณาต่อผู้ฟ้องคดีว่าอธิบดีกรมธนารักษ์ได้แจ้งผลการขอข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว สำหรับรายการที่แจ้งว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ หากผู้ฟ้องคดีไม่เชื่อและประสงค์จะให้มีการเข้าไปตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการให้ใช้อำนาจตรวจสอบกับกรมธนารักษ์ได้ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาและโต้แย้งว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี มิใช่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การแจ้งผลการพิจารณาข้อมูลข่าวสารของอธิบดีกรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการแจ้งผลการพิจารณาข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอทุกรายการ อธิบดีกรมธนารักษ์ได้พิจารณาและแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้าใจพอสมควรแก่เรื่อง



รวมทั้งได้จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาตรวจสอบและคัดถ่ายสำเนาตามคำขอภายในเวลาอันสมควรแล้ว ส่วนกรณีรายการที่แจ้งว่าไม่มีข้อมูลในความครอบครอง ซึ่งเป็นเหตุผลในตัวเองที่ไม่จำเป็นต้องอธิบายต่อไปอีก อีกทั้งยังได้แจ้งว่าหากมีข้อสงสัยก็สามารถเข้ามาตรวจสอบการมีอยู่ของเอกสารที่กรมธนารักษ์ได้ในวันและเวลาราชการ การดำเนินการของอธิบดีกรมธนารักษ์จึงเป็นการแจ้งผลการพิจารณาข้อมูลข่าวสารที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว

ประเด็นที่สอง คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นคณะกรรมการที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๑๓ และกฎหมายดังกล่าวในมาตรา ๓๔ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องที่ร้องเรียนได้ ซึ่งในคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับตัวผู้รับมอบอำนาจเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจ อำนาจของผู้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ รวมถึงการกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ คำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ จึงเป็นการมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการทำการพิจารณาเรื่องที่ร้องเรียนแทนผู้แต่งตั้ง คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ



การที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องของผู้ฟ้องคดี และได้มีมติเห็นชอบผลการดำเนินการของคณะอนุกรรมการฯ โดยมี หนังสือแจ้งผลการพิจารณาแก่ผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นการดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว มิได้ละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๕/๒๕๕๙)

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุผลว่าไม่มี เพราะเหตุใด เพราะเป็นเหตุผลที่ปรากฏในตัวเอง และผู้ยื่นคำขอ มีสิทธิร้องขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจ ตรวจสอบการมีอยู่ของข้อมูลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐได้ โดยระบุ ในคำร้องเรียนให้ชัดเจนว่าประสงค์ให้มีการตรวจสอบข้อมูลที่หน่วยงาน อ้างว่าไม่มีด้วย และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้อำนาจ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนในลักษณะของการมอบอำนาจ ในการปฏิบัติราชการแทนได้

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องการใช้สิทธิขอข้อมูล ข่าวสารของราชการได้ยืนยันว่า กฎหมายต่างรับรองสิทธิในการขอ ตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ บนหลักการ ที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” และการมีคำสั่ง ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องเป็นข้อมูลข่าวสารเฉพาะตามที่ กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อันเป็นหลักการที่ส่งเสริมการทำงาน ตามหลักธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) เพราะ ความโปร่งใส มีความหมายเท่ากับ “เปิดเผยและพิสูจน์ได้”



นอกจากนี้ ในการขอข้อมูลข่าวสาร จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บัญญัติให้ประชาชนหรือผู้ยื่นคำขอต้องแสดงเหตุผลว่าขอไปเพื่ออะไร แต่เพื่อความสะดวกในการขอข้อมูลข่าวสารหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง จะจัดเตรียมแบบฟอร์มไว้และในแบบฟอร์มจะระบุให้ผู้ขอแสดงเหตุผลของการขอ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อประโยชน์ของผู้ขอข้อมูลเท่านั้น มิได้บังคับให้ต้องแสดงเหตุผลแต่อย่างใด อันแสดงให้เห็นถึงสิทธิของประชาชนในการที่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหากไม่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ หน่วยงานของรัฐก็มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น ๆ แก่ผู้ยื่นคำขอ การตรากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฉบับดังกล่าว จึงนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ อย่างมีนัยสำคัญอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และส่งเสริมการปกป้องรักษาสิทธิของตนเอง

(หมายเหตุ : กรณีหน่วยงานไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ยื่นคำขอสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และกรณีหน่วยงานปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ยื่นคำขอสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยยื่นผ่านคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ)





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. การเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับบาดเจ็บและตาย รายละเอียดของสถานที่ในแต่ละจุดที่มีผู้บาดเจ็บและตาย มิได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสื่อมประสิทธิภาพ หรือกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ที่จะเข้าช้อยกเว้นตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้

๒. กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ ไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุผลว่าไม่มีเพราะเหตุใด เพราะเป็นเหตุผลที่ปรากฏในตัวเอง และผู้ยื่นคำขอมีสสิทธิต้องขอให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจตรวจสอบการมีอยู่ของข้อมูลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐได้ โดยระบุในคำร้องเรียนให้ชัดเจนว่าประสงค์ให้มีการตรวจสอบข้อมูลที่หน่วยงานอ้างว่าไม่มีด้วย



คดีพิพาทเกี่ยวกับ
“วิธีการชั่วคราว
ก่อนการพิพากษา”



หัวใจของเรื่อง

“ มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีชั้นแรก ”

ประเด็นชวนคิด

๑. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง มีรูปแบบ อะไรบ้าง ?
๒. ในการพิจารณากำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ของศาล กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่ง ทางปกครองในระหว่างการพิจารณาคดี ศาลมีหลักเกณฑ์ในการ พิจารณาอย่างไรบ้าง ?



วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา : มาตรการคุ้มครองสิทธิ ผู้ฟ้องคดีชั้นแรก ที่ไม่อาจมองข้าม !

จำนวนการพิจารณาคดีแล้วเสร็จที่เพิ่มมากขึ้นของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นในช่วงที่ผ่านมา เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ศาลปกครองได้พยายามเร่งรัดและพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความสะดวกทางปกครองที่มีคุณภาพและรวดเร็ว

จากที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงจำนวนของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองและต้องการให้ศาลปกครองตรวจสอบเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลนั้น โดยสภาพย่อมต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร ดังนั้น ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงได้สร้างกลไกเพื่อคุ้มครองผู้ฟ้องคดีก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาคดี เรียกว่า **“วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา”** ที่ถือเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีชั้นแรกที่สำคัญ

ทั้งนี้ เพราะการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มิได้มีผลเป็นการระงับสภาพบังคับของเหตุแห่งการฟ้องคดีโดยอัตโนมัติ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิในการยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เพื่อชะลอหรือระงับการบังคับตามเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นๆ ไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำขอมาพร้อมกับคำฟ้อง หรือจะยื่นมาในเวลาใด ๆ ก็ได้ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดในคดี ประการสำคัญ



ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงเหตุผลมาในคำขอให้ศาลเห็นว่า **การปล่อยให้เหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ๆ ดำเนินต่อไป จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้อย่างไร**

ในการที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และวรรคสอง บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย

สำหรับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองประกอบด้วย ๑. การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง และ ๒. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ใช้กับกรณีนอกเหนือจากการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง) ซึ่งในการพิจารณาของศาลว่าสมควรจะมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยในชั้นนี้ศาลจะพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงในสำนวนคดี



เพียงเบื้องต้นเท่านั้น ฉะนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในคดีนั้น ๆ หรือไม่ จึงไม่มีผลผูกพันใด ๆ ต่อคำพิพากษาหรือผลการตัดสินคดีของศาลในชั้นต่อไป

โดยกรณีหากศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งวิธีการชั่วคราวให้ตามและผู้ฟ้องคดีร้องขอ ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นอุทธรณ์เพื่อคัดค้านต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งของศาล แต่หากศาลปกครองชั้นต้นยกหรือไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ถือเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้

ในที่นี้ ... ผู้เขียนประสงค์จะพูดคุยกันเฉพาะการ**ทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง** ซึ่งถือเป็นมาตรการทางกฎหมายในการช่วยยับยั้งความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่หากแม้ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เป็นการยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลังแก่ผู้ฟ้องคดีได้

โดยในการพิจารณาคำขอทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๓ ประการ คือ (๑) ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น**จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย** (๒) การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง และ (๓) การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น**ไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ**



ฉะนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ จึงต้องเข้าตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายข้างต้น

วันนี้มีกรณีพิพาทที่น่าสนใจมานำเสนอ ๒ คดี คือคดีแรก กรณีบริษัท ทูริ วิชั่นส์ กรุ๊ป จำกัด (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นฟ้องคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และพวก (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศของ กสทช. ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งได้ยื่นคำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คือ ขอให้ทุเลาการบังคับตามประกาศของ กสทช. มาด้วย กับคดีที่สอง กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดอำเภอ ยื่นฟ้องคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อขอให้เพิกถอนประกาศผลการสอบที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่าน พร้อมทั้งมีคำขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามประกาศผลการสอบฯ มาด้วยเช่นกัน

ที่มาของกรณีพิพาทคดีแรก ระหว่างบริษัท ทูริฯ กับ กสทช. นั้น สืบเนื่องมาจากเรื่องใกล้ตัวในชีวิตประจำวันของเรานี้เอง จะสังเกตได้ว่า... เมื่อไม่นานมานี้ เราสามารถดูช่องรายการทีวีดิจิตอลจากแพลตฟอร์มที่ต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นดูผ่านจานดาวเทียม ผ่านเคเบิลทีวี หรือกล่องทีวีดิจิตอล ในรายการเดียวกันได้ในเลขช่องเดียวกัน จากแต่เดิมซึ่งอยู่คนละช่องตามที่คุณประกอบการแต่ละรายจะกำหนดลำดับเลขช่องของตนเองอย่างอิสระ จนทำให้เกิดเสียงสะท้อนจากประชาชนผู้ใช้บริการว่าไม่ได้รับความสะดวก เพราะต้องคอยมาจดจำเลขช่องที่ต่างกัน และยุ่งยากในการค้นหา



จึงเป็นที่มาของการออกประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์การจัดลำดับบริการโทรทัศน์ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๘ บังคับให้ผู้ประกอบการต้องจัดเรียงลำดับเลขช่องของทีวีดิจิตอลใหม่ให้เหมือนกัน ทั้งเคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียม โดยกำหนดให้เลขช่องลำดับแรกเป็นบริการโทรทัศน์ที่เป็นการทั่วไป (ฟรีทีวี) ซึ่งมีทีวีดิจิตอลทั้งหมด ๓๖ ช่อง และช่องรายการทีวีดิจิตอลจะต้องเรียงตามประกาศที่ กสทช. กำหนด ส่วนลำดับถัดมาเป็นบริการโทรทัศน์ที่ไม่ใช้คลื่นความถี่จำนวน ๒๔ ช่อง แล้วจึงเป็นช่องรายการอื่น ๆ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ต้องเผยแพร่รายการฟรีทีวีอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีการเปลี่ยน ทำซ้ำหรือตัดแปลงรายการ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ไม่ให้เกิดความสับสนในการค้นหาช่องรายการต่าง ๆ

บริษัท ทูรา (ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตจาก กสทช. ให้ประกอบกิจการเป็นทั้งผู้บริการโครงข่ายกระจายเสียงหรือโทรทัศน์ และผลิตช่องรายการ ได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าว เพราะไม่สามารถกำหนดลำดับเลขช่องรายการของตนเองได้อย่างอิสระซึ่งมีผลต่อการตลาด จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศของ กสทช. พร้อมทั้งได้มีคำขอให้ศาลสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศที่พิพาทไว้ก่อนด้วย

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ได้พิจารณาคำขอวิธีการชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดในสำนวนคดีที่ปรากฏในชั้นนี้ ประกอบกับข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนพอฟังได้ว่า กสทช. ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนแล้วโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในชั้นนี้



จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า ประกาศฉบับที่พิพาท**น่าจะ**ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ประกาศที่พิพาทจะมีผลให้บริษัท ทูรฯ ต้องจัดเรียงรายการใหม่ตามที่ประกาศกำหนดไว้ก็ตาม แต่บริษัท ทูรฯ ก็ยังคงสามารถประกอบกิจการและดำเนินการทางธุรกิจได้เช่นเดิม ซึ่งหากได้รับความเสียหายในเชิงธุรกิจตามที่กล่าวอ้างมา ก็สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อไปได้ กรณีจึงถือว่ายัง**ไม่มีความเสียหายอย่างร้ายแรง**ที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง จึง**ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศของ กสทช. ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งยกคำขอของบริษัท ทูรฯ ผู้ฟ้องคดี**

เมื่อศาลปกครองกลางมีคำสั่งยกคำขอ กรณีนี้จึงถือเป็นที่สุดตามข้อ ๗๓ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ **ผู้ฟ้องคดีไม่อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ส่งผลให้ปัจจุบันประชาชนสามารถดูช่องรายการทีวีต่างๆ ได้ตามประกาศการจัดลำดับเลขช่องของ กสทช. (คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๒๐/๒๕๕๘)**

ในส่วนคดีที่สอง เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ โดยได้สั่งทุเลาการบังคับตามประกาศผลการสอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์ และศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นปลัดอำเภอ ได้เข้าสอบคัดเลือกตามประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ต่อมาคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้ารับการศึกษาอบรม



หลักสูตรนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ประกาศผลสอบ ซึ่งปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบผ่านและมีสิทธิเข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตรดังกล่าว หลังจากนั้น กลับตรวจสอบพบว่าเกิดปัญหาความผิดพลาดเกี่ยวกับข้อสอบและได้มีการปรับคะแนนผู้เข้าสอบใหม่

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีประกาศยกเลิกประกาศผลการสอบฉบับเดิม และออกประกาศรายชื่อผู้ผ่านการทดสอบฉบับใหม่ ซึ่งไม่ปรากฏชื่อผู้ฟ้องคดีว่าเป็นผู้สอบผ่าน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตรนายอำเภอ ผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนประกาศฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งมีคำขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามประกาศฉบับใหม่ไว้ก่อน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตรนายอำเภอไปก่อนได้ตามประกาศฉบับเดิม

คดีนี้ศาลปกครองกลางเห็นว่า ความผิดพลาดเกี่ยวกับข้อสอบ มิใช่เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี การแก้ไขข้อผิดพลาดโดยมีการปรับคะแนนเพิ่มให้ผู้เข้าสอบทุกคน จึงไม่ได้เป็นการวัดความรู้ความสามารถของผู้เข้าสอบอย่างถูกต้องตามหลักมาตรฐานทางวิชาการ เมื่อมีการตรวจข้อสอบและประมวลผลเรียงลำดับคะแนนใหม่แล้วกระทบถึงลำดับรายชื่อของผู้ฟ้องคดีทำให้ไม่มีสิทธิเข้ารับการศึกษาดูงาน กรณีจึงน่าจะเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ประกาศฉบับใหม่ดังกล่าวจึงน่าจะไมชอบด้วยกฎหมาย

อีกทั้งหลักสูตรนายอำเภอไม่ได้มีการจัดอบรมทุกปี และยังไม่อาจระบุได้ว่าจะจัดขึ้นอีกเมื่อใด การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้ารับการศึกษาดูงาน ย่อมกระทบกับความเจริญก้าวหน้า



ในหน้าที่ราชการระดับที่สูงขึ้น แม้หากต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ถูกฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในภายหลังได้ กรณีจึงไม่ถือเป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศฉบับใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดี ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรดังกล่าวไปก่อนได้

ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามประกาศฉบับใหม่โดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ของกฎหมายแล้ว ซึ่งขณะนี้ผู้ฟ้องคดีก็ได้เข้ารับการศึกษอบรมเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่ามีอุปสรรคในด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคล แต่การทุเลาการบังคับฯ ของศาลปกครองกลางดังกล่าวถือเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษอบรม ส่งผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีโอกาสพัฒนาบุคลากรในองค์กรของตน โดยที่ไม่มีปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐแต่อย่างใด ในทางกลับกัน หากศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งทุเลาการบังคับฯ ของศาลปกครองกลาง นอกจากจะเป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดีเพราะมีผลให้การอบรมที่ใกล้จะจบหลักสูตรต้องสิ้นสุดลงแล้ว ยังจะเป็นผลเสียแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องสูญเสียงบประมาณที่ได้ใช้ไปในการอบรมอย่างสูญเปล่าด้วย ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามคำสั่งทุเลาการบังคับฯ ของศาลปกครองกลาง ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยสามารถเข้าศึกษาอบรมหลักสูตร



นายอำเภอได้จนครบถ้วนตามหลักสูตร (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด
ที่ คป. ๑๕๐/๒๕๕๘)

จะเห็นได้ว่า วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานี้ ถือเป็น
มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีชั้นแรกที่สำคัญ เพราะความ
เสียหายที่เกิดขึ้นในบางกรณีนั้น เป็นเรื่องที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา
ในภายหลังได้ ซึ่งในการพิจารณากำหนดวิธีการชั่วคราวดังกล่าว
ศาลปกครองจะยึดตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายดังที่ได้กล่าวไปแล้ว
อย่างเคร่งครัด โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงในการพิจารณา
คือ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือกระทบ
ต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะ
มีหลักการที่สำคัญว่า “ต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง โดยไม่อาจ
หยุดชะงักได้” เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม
ของประชาชน

ผู้เขียนหวังว่าบทความนี้ ... จะช่วยสร้างความ
เข้าใจในหลักการและหลักเกณฑ์การพิจารณามีคำสั่งทุเลาการ
บังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครอง และช่วย
ให้ประชาชนสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเองได้อย่าง
ถูกต้องและทันท่วงที





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครอง ประกอบด้วย ๑. การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครอง และ ๒. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว (ใช้กับกรณี นอกเหนือจากการขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง)

๒. ในการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๓ ประการ คือ (๑) ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นน่าจะขัดด้วยกฎหมาย (๒) การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง และ (๓) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ โดยศาลจะพิจารณาประกอบกันทั้งสามประการ



หัวใจของเรื่อง
 “มาตรการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีชั้นแรก”

ประเด็นชวนคิด

๑. ในการยื่นขอลูกเลิกการบังคับตามคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติประกวดราคา ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ระงับกระบวนการประกวดราคาและการทำสัญญากับบริษัทอื่นด้วยได้หรือไม่ ?
๒. คำสั่งให้บริษัทที่ยื่นของประกวดราคาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเข้าประกวดราคา ก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังแก่ผู้รับคำสั่งหรือไม่ ?



ขอลุเลาการบังคับตามคำสั่งให้ขาดคุณสมบัติ ประกวตราคา

“การทุเลา” การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เป็นวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาวิธีการหนึ่ง ที่ใช้กับกรณี การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการ “บรรเทาทุกข์ชั่วคราว” คือ การขอให้ ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวก่อนการพิพากษา หรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งจะใช้กับกรณีเป็น การฟ้องคดีปกครองที่นอกเหนือไปจากการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือ คำสั่งทางปกครอง

การขอลุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าวก็คือ การขอให้หยุดหรือระงับการมีผลใช้บังคับของกฎหมายหรือคำสั่ง ทางปกครองที่พิพาทไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำตัดสิน ทั้งนี้ เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองไม่ได้มีผลเป็นการระงับการบังคับ ใช้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ สรุปร่างๆ คือ ทุเลา การบังคับเพื่อยังไม่ให้อำนาจหรือคำสั่งที่พิพาทนั้นมีผลใช้บังคับในระหว่าง การพิจารณาคดีของศาล โดยผู้ฟ้องคดีจะขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอ ในเวลาใด ๆ ก่อนที่ศาลมีคำพิพากษาก็ได้ หรือหากศาลเห็นสมควร เองก็สามารถที่จะสั่งทุเลาการบังคับได้เช่นกัน (มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบข้อ ๖๙ วรรคสอง และข้อ ๗๑ วรรคสอง แห่ง



ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓)

ที่ผ่านมา ... เรามักจะได้ยินการยื่นขอวิธีการชั่วคราว
ดังกล่าวปรากฏตามข่าวในคดีที่อยู่ในความสนใจของสังคมอยู่บ่อย ๆ
ท่านผู้สนใจอาจจะอยากทราบว่าศาลมีหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณา
คำขอคุ้มครองชั่วคราวโดยวิธีการทุเลาการบังคับ ทั้งนี้ การที่ศาล
จะสั่งทุเลาการบังคับได้นั้น จำเป็นต้องมีเงื่อนไขหรือองค์ประกอบ
ครบทั้ง ๓ ประการ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗๒ วรรคสาม ของ
ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กล่าวคือ ๑. ศาลเห็นว่า
กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น**น่าจะ**
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๒. การให้กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าว
มีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยาก
แก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และ ๓. การทุเลาการบังคับตามกฎหมาย
หรือคำสั่งทางปกครองนั้น **ไม่เป็นอุปสรรค**แก่การบริหารงานของรัฐ
หรือแก่บริการสาธารณะ

สำหรับกรณีพิพาทที่น่าเสนอในครั้งนี เป็นเรื่องที่สังคม
ให้ความสนใจเนื่องจากเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญห
ข่าวเสื่อมคุณภาพจำนวนมากที่ค้างอยู่ในสต็อกของรัฐ รัฐบาล
จึงได้จัดประกวดราคาเพื่อระบายข่าวในสต็อกซึ่งคนและสัตว์ไม่สามารถ
บริโภคได้ให้เข้าสู่อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่การบริโภคของคนและสัตว์
โดยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข่าว
(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) คณะอนุกรรมการพิจารณาระบายข่าว (ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๒) คณะทำงานดำเนินการระบายข่าวในสต็อกของรัฐ (ผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๓) เพื่อดำเนินการจัดการประกวดราคาจำหน่ายข้าวร่วมกับ
กรมการค้าต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔)

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบริษัทที่ยื่นของคุณสมบัติและได้ผ่าน
การคัดเลือกเป็นผู้เสนอซื้อ โดยได้เสนอให้ราคาสูงสุดจำนวน
๗๔ คลัง จาก ๑๕๗ คลัง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่เรียกผู้ฟ้องคดี
เข้าทำสัญญา เนื่องจากมีการพิจารณาและมีมติว่าผู้ฟ้องคดีเป็น
ผู้ขาดคุณสมบัติตามเงื่อนไขประกาศประกวดราคาที่จะระบุว่า ผู้เสนอซื้อ
จะต้องไม่มีหรือเคยมีพฤติกรรมที่กระทำการใด ๆ ให้เกิดผลเสียหาย
แก่ทางราชการหรือการค้าระหว่างประเทศหรือโครงการแทรกแซง
สินค้าเกษตรภายใต้นโยบายของรัฐบาล หรือเคยมีหรือมีประวัติ
เป็นผู้ถูกข่มขู่ความผิดจาก ป.ป.ช. ตลอดจน**ไม่มีความสัมพันธ์กับ
นิติบุคคลหรือกรรมการหรือผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นส่วนในนิติบุคคล
ซึ่งเป็นผู้ทำความเสียหายดังกล่าว** ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่มี
พฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการทำความเสียหายแก่รัฐเข้ามาเป็นคู่สัญญา
กับรัฐในการซื้อขายข้าว

สำหรับกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้มีมติ
ให้ขาดคุณสมบัติเนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากรรมการผู้ถือหุ้น
ในบริษัทผู้ฟ้องคดีเคยเป็นกรรมการในบริษัทซึ่งเป็นจำเลยที่กระทำ
ผิดสัญญาโครงการยกระดับราคาหัวมันสำปะหลัง โดยศาลฎีกา
มีคำพิพากษาให้จำเลยชำระเงินแก่กรมการค้าต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดี
โต้แย้งว่าในวันที่ยื่นของประกวดราคาจำเลยดังกล่าวได้ขายหุ้น
ในบริษัทของผู้ฟ้องคดีหมดแล้วรวมทั้งมิได้เป็นผู้มีอำนาจควบคุม
การบริหารงานของบริษัทอย่างเด็ดขาด การไม่ทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี
ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากได้กู้เงินมา



ลงทุนเครื่องจักรและเตรียมวัตถุดิบในการผลิตไว้แล้ว จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ ซึ่งก็คือมติที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ พร้อมทั้งมีคำขอให้ศาลกำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา คือ หยุดกระบวนการประกวดราคา การเข้าทำสัญญาใด ๆ กับนิติบุคคลรายอื่นที่กำลังจะมีขึ้นไว้ก่อน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการประกวดราคา ซึ่งส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำสัญญาซื้อขายข้าวกับรัฐ โดยการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนี้ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ โดยขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งที่พิพาท ซึ่งก็คือขอให้คำสั่งที่พิพาทยังไม่มีผลใช้บังคับแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอให้ศาลสั่งหยุดกระบวนการประกวดราคา และการทำสัญญากับนิติบุคคลรายอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ เพราะเป็นการขอให้ระงับการพิจารณาผลการประกวดราคาและการทำสัญญา ซึ่งเกินเลยกว่าความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่อาจยื่นฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งและหรือเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้

แม้การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติจะส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าทำสัญญาซื้อขายข้าวกับรัฐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีข้าวเพื่อใช้ในการผลิตเอทานอล อันอาจกระทบต่อธุรกิจของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ก็มิได้มีผลโดยตรงทำให้ธุรกิจของผู้ฟ้องคดีต้องหยุดชะงักลง เพราะผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้วัตถุดิบอื่น ๆ ในการผลิตได้ แต่ผู้ฟ้องคดี



อาจจะได้รับความเสียหายจากการขาดผลกำไรซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบในการที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามสำหรับผู้ฟ้องคดีมีค่าขอตามข้อ ๗๒ วรรคสาม ดังที่กล่าวมาแล้ว กรณีนี้จึงไม่เข้าตามองค์ประกอบประการที่ ๒ ที่ว่าการให้คำสั่งทางปกครองที่พิพาทมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เพราะเป็นกรณีที่รัฐสามารถแก้ไขเยียวยาด้วยการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลังได้หากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบ ๓ ประการ ที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยกคำขอของผู้ฟ้องคดีในส่วนขอวิธีการชั่วคราวดังกล่าว ส่วนผลการพิจารณาในเนื้อหาของคดีจะเป็นอย่างไรต้องติดตามกันต่อไป (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. ๒๒/๒๕๖๐)

เช่นเดียวกับในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๔/๒๕๕๙ ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศประกวดราคาจ้างฉาบผิวลาดยางพาราสเลอรี่ซิล ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกีดกันอาชีพรับจ้างของผู้ฟ้องคดีและผู้รับจ้างรายอื่น ๆ และได้มีคำขอวิธีการชั่วคราวมาด้วย โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีได้ จึงยกคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี



จึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีสิทธิขอให้ศาลกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยการขอตูเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองที่พิพาท เพื่อให้กฎหมายหรือคำสั่งนั้นยังไม่มีผลบังคับได้ก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำสั่งทูลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องปรากฏว่าข้อเท็จจริงในคดีมีองค์ประกอบครบทั้ง ๓ ประการ ตามข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งศาลย่อมไม่สามารถมีคำสั่งทูลาการบังคับฯ ได้ ดังเช่นในกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเข้าประกวดราคาตามคำสั่งที่ คร. ๒๒/๒๕๖๐ และคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศประกวดราคาตามคำสั่งที่ ๙๐๔/๒๕๕๙ ที่ศาลเห็นว่าความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ฟ้องคดีไม่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้มีการชดเชยค่าเสียหายได้





ข้อสรุปชวนอ่าน

๑. ผู้ฟ้องคดีไม่อาจขอให้ศาลระงับกระบวนการพิจารณาผลการประกวดราคา และการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับบริษัทอื่นได้ เนื่องจากเป็นการเกินเลยความเดือดร้อนเสียหาย ของผู้ฟ้องคดี และอาจกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ของหน่วยงาน

๒. ความเสียหายที่เกิดจากการได้รับคำสั่งให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการเข้าประกวดราคา มิได้มีลักษณะเป็นความเสียหาย ที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เพราะผู้ที่ได้รับคำสั่ง มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนได้ หากเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑



สำนักงานศาลปกครอง



www.admincourt.go.th



สำนักงานศาลปกครอง หรือ @admc



ข้อมูลจับใจ ไขข้อข้องใจ
ใส่ใจประชาชน