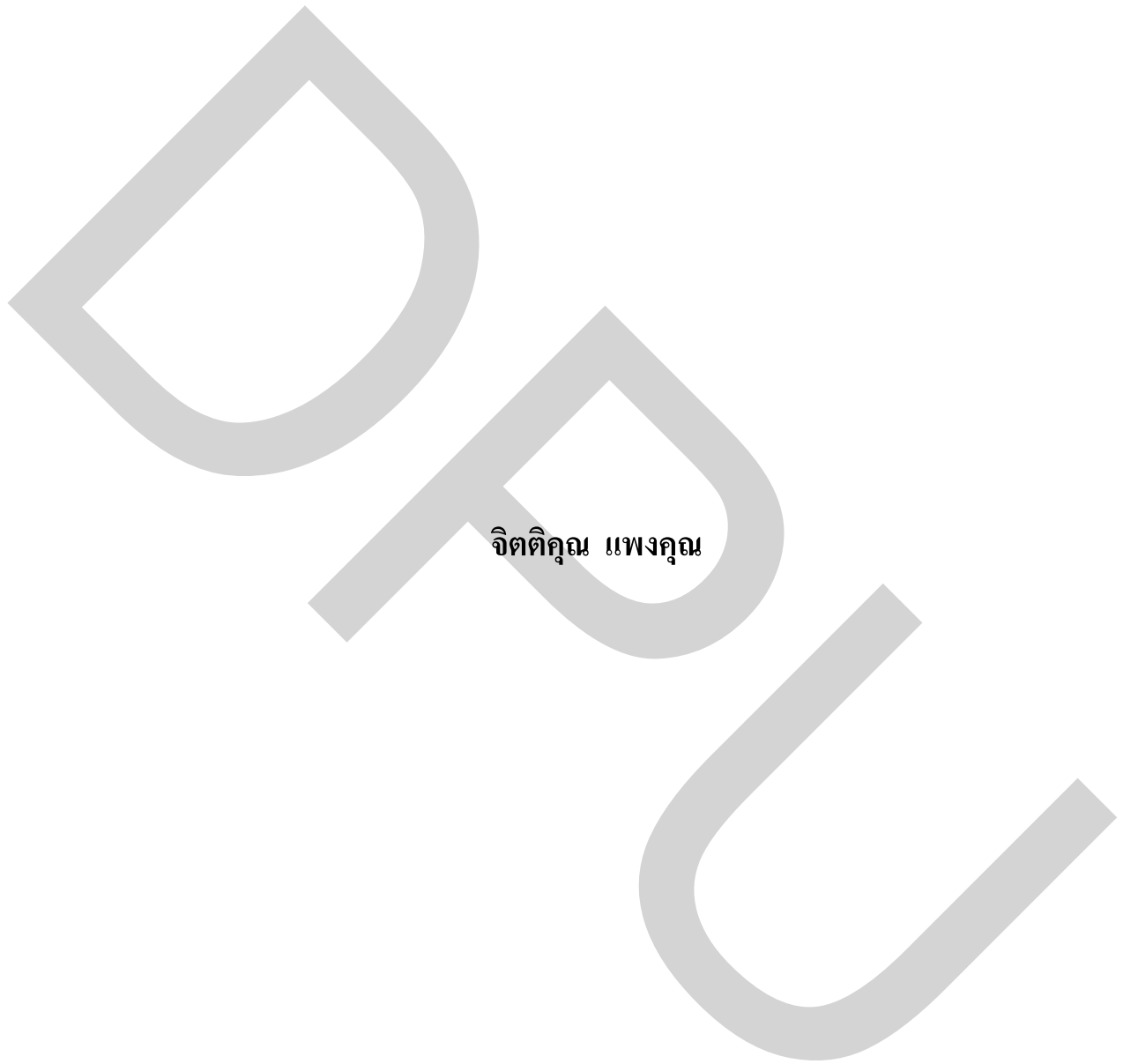


คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ



จิตติคุณ แพงคุณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2550

**Administrative cases concerning civil servant's discipline**



**JITTIKHUN PHAENGKHUN**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakij Pundit University**

**2007**

|                      |  |
|----------------------|--|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์    | คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ |
| ชื่อผู้เขียน         | จิตติคุณ แพงคุณ                              |
| อาจารย์ที่ปรึกษา     | รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรรณุญ              |
| อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม | อาจารย์ออดุล จันทศักดิ์                      |
| สาขาวิชา             | นิติศาสตร์                                   |
| ปีการศึกษา           | 2549   |

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อหาแนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพแก่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเอกสารโดยการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลและงานวิจัยแล้วนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มีอยู่ 2 กรณีคือ กรณีที่หนึ่ง การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีที่สอง การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่ในส่วนของ การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้นอาจเกิดขึ้นได้ 2 ทาง ทางที่หนึ่ง เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง ทางที่สอง เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ตาม หากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หากเป็นกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการอุทธรณ์คำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจตรวจสอบอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษจากการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเอง ได้มีการอุทธรณ์คำสั่ง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจตรวจสอบอุทธรณ์ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และต่อมาหากผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

มีอยู่ 3 ประเภทคือ ประเภทที่หนึ่ง การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประเภทที่สอง การฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และประเภทที่สาม การยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือคดีละเมิดทางปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยการยื่นฟ้องคดีดังกล่าวหากเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพราะมีทั้งถือว่าท้องที่ที่มีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นและหรือท้องที่ที่ตั้งส่วนราชการของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นนอกจากผู้ถูกลงโทษทางวินัยแล้ว หากผู้ถูกลงโทษทางวินัยถึงแก่กรรมปรากฏว่าทายาทโดยธรรมสามารถยื่นฟ้องคดีแทนผู้ถูกลงโทษที่ถึงแก่กรรมดังกล่าวได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีโอกาสพิจารณาอุทธรณ์ ทั่วๆ ที่หากผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ถึงแก่กรรมจะต้องมีการอุทธรณ์ ส่วนการพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีนั้นก็ยังไม่มีความชัดเจน เพราะผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ที่เกี่ยวข้องกับทุกคน และในการพิจารณาอุทธรณ์ หากเป็นการพิจารณาของ ก.พ. เมื่อ ก.พ.พิจารณาแล้วเสร็จต้องรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีกครั้งหนึ่ง สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำสั่งเพิ่มโทษแก่ผู้อุทธรณ์ ก็ไม่มีความชัดเจนเช่นเดียวกันว่าควรเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ หรือเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่งเพิ่มโทษ และศาลปกครองมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ดังนั้นหากในที่สุดศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพราะขั้นตอนก่อนออกคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งหากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีกภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีแต่อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีที่จะต้องสั่งให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้ารับราชการอันเนื่องจากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยยังไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ว่าจะต้องสั่งให้กลับเข้ารับราชการภายในกี่วันจึงทำให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจแตกต่างกัน ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาเดือดร้อนหรือเสียหายอีก

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอเสนอแนะว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง หรือเกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากมีการลงโทษโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ควรมีอำนาจพิจารณาได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ส่วนสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อันเนื่องจากคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) ควรถือว่าท้องที่ที่มีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นเป็นสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นเพียงแห่งเดียว และก่อนที่ทนายทนายโดยธรรมจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทนผู้ถูกลงโทษซึ่งถึงแก่กรรม ทนายทนายโดยธรรมควรมีสិทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ และในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วเสร็จให้ถือว่าถึงที่สุด โดยไม่ต้องรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจที่พิจารณาแล้วถือว่าถึงที่สุด สำหรับการยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น บุคคลที่ควรจะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้แก่ ผู้ออกคำสั่งลงโทษ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ส่วนระยะเวลาการฟ้องคดี ควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งเพิ่มโทษมิใช่เริ่มนับตั้งแต่วันที่ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ รวมทั้งในกรณีการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญกลับเข้ารับราชการ อันเนื่องจากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ผู้บังคับบัญชาควรใช้เวลาดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Thesis Title</b>      | Administrative cases concerning civil servant's discipline |
| <b>Author</b>            | Jittikhun Phaengkun  |
| <b>Thesis-Advisor</b>    | Assoc. Prof. Dr. Vishnu Varunyou                           |
| <b>Co-Thesis Advisor</b> | Lecturer Adul Jantararak                                   |
| <b>Department</b>        | Law  |
| <b>Academic Year</b>     | 2006   |

### **Abstract**

The objective of this dissertation is to study and research administrative cases concerning civil servant's discipline for the purpose of promoting more effectiveness to the concerning legal process.

The study was document-research oriented and documents were gathered from various related sources such as books, articles, verdicts or court's orders, and researches. All information was then analyzed qualitatively.

The findings of the study have revealed that there are two cases to disciplinary punishments on civil servants according to the Civil Servant Regulation Act B.E. 2533 (1990). The first is being non-severe disciplinary punishment and, secondly, the severe disciplinary punishment and there are two ways to the severing disciplinary punishments. The first way arises from the direct action of an immediate superior and the second way is from the declaration of the Office of the National Counter Corruption Commission. However, regardless of the severe or non-severe cases, if the civil servant subjecting to a punishment is objecting the punishment, he/she must propose his/her right to appeal. If a civil servant facing a severe disciplinary punishment from the declaration of the ONCCC, the person with authority to grant an appeal could only examine the punishment scope from the superior. However, the appeal authority can examine the appeal request in terms of both facts and legal matters if the severe disciplinary punishment is from the civil servant's superior; therefore, this is of a double standard and not fair to civil servant facing declaration from the ONCCC. If a civil servant receiving disciplinary punishment has later file a lawsuit to the administrative court, there are three administrative cases arise from disciplinary punishment on civil servant which are 1) litigation for the withdrawal of

disciplinary punishment which is a disputed case according to section 9 paragraph one (1) of the Establishment of Administrative Court and Administrative Case Examination Methods Act B.E. 2542 (1999), 2) litigation on negligence of appeal authority's duty by law or lateness of the execution of duty concerning the appeal examination which is a disputed case according to section 9 paragraph one (2) of the same Act, 3) government's unit shall pay any compensation for the plaintiff of the case or administrative case which is a disputed case according to section 9 paragraph one (3) of the same Act. If the litigation is an administrative case according to section 9 paragraph one (1) and (3), the location of origin of such case according to section 47 of the Establishment of Administrative Court and Administrative Case Examination Methods Act B.E. 2542 (1999) is still unclear because neither the actual location of the incident nor the appeal authority location is specified as the case location. Besides the civil servant, all rightfully heirs of the civil servant can file an administrative case if the civil servant has passed away without having to first appeal to the appeal authority which the civil servant facing disciplinary punishment has to do has he/she not passed away. Moreover, the search of defendants is still unclear because the plaintiff is suing all relevant parties. In an appeal examination if it is being examine by the Civil Service Commission, the CSC have to report to the Prime Minister after the end of the trail because the Prime Minister is a lawful appeal authority. For the trail period, if the appeal authority has ordered more punishments to the appellant, it is also not clear that which day should be the start of the law suit either the day that appeal permission is granted or the day that the court has ordered more punishment. Furthermore, the administrative court is not a superior of the defendant or the appeal authority according to the Civil Servant Regulation Act B.E. 2535 (1992) so the administrative court has full force to examine the legal correctness of the ONCCC's conviction on both facts and legal matters. Hence if the administrative court has ordered a withdrawal of disciplinary punishment because the process before issuing the conviction is not lawful, the superior still has an authority to execute the disciplinary punishment and if the party received the punishment is discontented, he/she is able to present a prosecution to the administrative court under the proviso of lawsuit filing. Nevertheless if the party received punishment has been ordered to resume his/her civil service because the administrative court has withdrawn the disciplinary punishment, the period of recommencing is still not specified so

different superiors have different considerations which might cause more affliction to the subordinate.

Consequently, this dissertation shall propose that the disciplinary punishment on civil servants either by the direct superior or from indictment by ONCCC, if the punishment has been ordered based on the authority in accordance with the Civil Servant Regulation Act B.E. 2535 (1992), appeal authority should be able to examine both facts and legal matters. For the case location according to section 47 of the Establishment of Administrative Court and Administrative Case Examination Methods Act B.E. 2542 (1999) as to administrative case according to section 9 paragraph one (1) and (3), the case location should be where the wrong doing took place. In addition, prior to the lawsuit filing by lawful heirs of a deceased civil servant, the lawful heirs should be able to appeal to appeal authority against the punishment and if the appeal is examined by the CSC, the CSC's verdict should be final without having to report to the Prime Minister and this should also be applied to the appeal examination by the Police Commission. For a lawsuit for a withdrawal of disciplinary punishment, the defendant should be the party that ordered the punishment and the appeal authority. For the determination of the beginning of a lawsuit, the beginning date should be the day of the ordering of more punishments rather than the day that the appeal permission is being granted. Besides, if the party received punishment has been ordered to resume his/her civil service because the administrative court has withdrawn the disciplinary punishment, the superior should notify the subordinate to resume his/her civil service within 30 days since the final decision has been given. If the superior has neglected to do so, his/her act is unlawful.



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดีก็สืบเนื่องจากรองศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วรรณุญ รองอธิบดีศาลปกครองกลาง กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และอาจารย์อตุล จันทศักดิ์ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม โดยท่านอาจารย์ทั้งสองได้เสียสละเวลาอันมีค่าในการแนะนำและตรวจแก้วิทยานิพนธ์ ผู้เขียน จึงขอขอบคุณท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหากท่านอาจารย์ทั้งสองไม่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้เขียนคงไม่สำเร็จการศึกษาอย่างแน่แท้

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังขอบคุณอาจารย์ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข กรุณาเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอขอบคุณรองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ ที่รับเป็น กรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจน ผู้เขียนขอขอบคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ที่ให้ทุนการศึกษาแก่ผู้เขียน

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมีประโยชน์และมีคุณค่า ผู้เขียนขอบูชาแก่บิดา มารดา อาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ แต่อย่างไรก็ตาม หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความผิดพลาดและข้อบกพร่องประการใดๆ ก็ตาม ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ แต่เพียงผู้เดียว

จิตติคุณ แพงคุณ

สารบัญ

|  | หน้า     |
|--|----------|
| บทคัดย่อภาษาไทย .....  | ๗        |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....   | ๗        |
| กิตติกรรมประกาศ .....  | ๘        |
| สารบัญภาพ .....  | ๓        |
| <b>บทที่</b>   |          |
| <b>1 บทนำ</b> .....  | <b>1</b> |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....                                   | 1        |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....  | 4        |
| 1.3 สมมุติฐานของการวิจัย .....   | 4        |
| 1.4 ขอบเขตของการวิจัย .....  | 5        |
| 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย .....   | 5        |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....  | 5        |
| <b>2 ขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ</b> ..... | <b>6</b> |
| 2.1 ข้อกำหนดของวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ .....                            | 6        |
| 2.1.1 ข้อกำหนดวินัยต่อประเทศชาติ .....                                     | 9        |
| 2.1.2 ข้อกำหนดวินัยต่อประชาชน .....  | 9        |
| 2.1.3 ข้อกำหนดวินัยต่อเพื่อนร่วมงาน .....                                  | 9        |
| 2.1.4 ข้อกำหนดวินัยต่อผู้บังคับบัญชา .....                                 | 10       |
| 2.1.5 ข้อกำหนดวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ .....                           | 10       |
| 2.1.6 ข้อกำหนดวินัยต่อตนเอง .....  | 11       |
| 2.2 ลักษณะสำคัญของข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ .....                 | 12       |
| 2.2.1 การกระทำผิดวินัยไม่มีอายุความ .....                                  | 12       |
| 2.2.2 การลงโทษทางวินัยต้องดำเนินการตามกระบวนการตามกฎหมาย .....             | 13       |
| 2.3 สถานภาพการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับการถูกลงโทษทางวินัย .....        | 13       |
| 2.4 ประเภทของโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ .....                        | 13       |

## สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า |
|--|------|
| 2.5 จุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย .....  | 14   |
| 2.5.1 เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน .....                                 | 14   |
| 2.5.2 เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ<br>และสมรรถภาพของข้าราชการ .....                         | 14   |
| 2.5.3 เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น .....   | 15   |
| 2.5.4 เพื่อชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชน .....                                 | 15   |
| 2.6 ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย .....  | 15   |
| 2.7 อำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ .....                                       | 16   |
| 2.8 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย .....  | 17   |
| 2.8.1 กรณีดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง .....   | 18   |
| 2.8.2 กรณีดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง .....  | 19   |
| 2.8.2.1 การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการที่<br>ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง ..... | 19   |
| 2.8.2.2 การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้น<br>จากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ....     | 23   |
| 2.9 การรายงานการดำเนินการทางวินัย.....   | 27   |
| 2.9.1 กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนภูมิภาค .....   | 27   |
| 2.9.2 กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนกลาง .....  | 28   |
| 2.10 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย .....   | 28   |
| 2.10.1 กรณีอุทธรณ์ลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง .....   | 29   |
| 2.10.2 กรณีอุทธรณ์ลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง .....  | 29   |
| 2.11 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย .....  | 33   |
| 2.11.1 กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ. จังหวัด .....                                    | 33   |
| 2.11.2 กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กรม .....  | 33   |
| 2.11.3 กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ. กระทรวง .....                                    | 33   |
| 2.11.4 กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ .....   | 33   |

## สารบัญ (ต่อ)

|   | หน้า      |
|---|-----------|
| <b>3 ความเป็นมาของการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทของคดีปกครอง</b>    |           |
| <b>เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ .....</b>                | <b>35</b> |
| 3.1 ระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง .....                       | 35        |
| 3.1.1 สิทธิในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ .....   | 35        |
| 3.1.1.1 ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ..... | 36        |
| 3.1.1.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ .....              | 36        |
| 3.1.1.3 การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ .....         | 38        |
| 3.1.1.4 สภาพคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ .....      | 39        |
| 3.1.2 สิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม .....                 | 40        |
| 3.1.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม .....                   | 40        |
| 3.1.2.2 ลักษณะของคดีปกครองที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม .....       | 41        |
| 3.1.2.3 อำนาจศาลในการพิจารณาคดี .....                           | 43        |
| 3.1.2.4 ข้อบกพร่องในการพิจารณาคดี .....                         | 44        |
| 3.2 ระยะเวลาหลังจากการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว .....                | 45        |
| 3.2.1 ความหมายของคดีปกครอง .....                                | 46        |
| 3.2.2 ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง .....                            | 48        |
| 3.2.2.1 เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน .....                       | 48        |
| 3.2.2.2 เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้เอกสารเป็นหลัก .....               | 49        |
| 3.2.2.3 เป็นวิธีพิจารณามีลักษณะโต้แย้งกันและ                    |           |
| แสดงพยานหลักฐาน .....   | 49        |
| 3.2.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น .....         | 49        |
| 3.2.3.1 การเสนอคำฟ้อง .....                                     | 50        |
| 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ                 |           |
| เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย                    |           |
| ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) .....                                  | 50        |
| 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ                 |           |
| เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด               |           |
| ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร         |           |
| ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) .....                                  | 53        |

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

|   |    |
|---|----|
| 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือ<br>ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ<br>เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย<br>หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น<br>หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด<br>ให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า<br>เกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ..... | 54 |
| 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9<br>วรรคหนึ่ง (4) .....   | 56 |
| 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครอง<br>เพื่อบังคับให้กระทำหรือละเว้นกระทำตามมาตรา 9<br>วรรคหนึ่ง (5) .....  | 57 |
| 6) คดีเกี่ยวกับกรณีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ<br>ของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) .....   | 58 |
| 7) เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ....  | 58 |
| 3.2.3.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน<br>คำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม .....   | 61 |
| 3.2.3.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล .....  | 62 |
| 3.2.3.4 การสรุปสำนวน .....  | 62 |
| 3.2.3.5 การรับฟังพยานหลักฐาน .....  | 63 |
| 3.2.3.6 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา .....   | 63 |
| 3.2.3.7 การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี<br>และการถอนคำฟ้อง .....   | 63 |
| 3.2.3.8 การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี .....   | 64 |
| 3.2.3.9 การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี .....  | 65 |
| 3.2.3.10 การทำคำพิพากษาและคำสั่ง .....  | 65 |
| 3.2.3.11 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด .....  | 65 |
| 3.2.4 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ .....  | 66 |
| 3.2.4.1 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) .....   | 67 |

### สารบัญ (ต่อ)

|   | หน้า |
|---|------|
| 1) เขตอำนาจของศาลปกครอง .....   | 67   |
| (1) ภูมิอำนาจของผู้ฟ้องคดี .....  | 68   |
| (2) สถานที่มูลคดีเกิดขึ้น .....   | 68   |
| 2) เงื่อนไขการฟ้องคดี .....   | 69   |
| (1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี .....   | 69   |
| (2) การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี .....                               | 81   |
| (3) การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อน<br>หรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง ..... | 84   |
| (4) คำบังคับที่ศาลออกได้ .....  | 89   |
| (5) ระยะเวลาการฟ้องคดี .....  | 91   |
| 3) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา .....  | 94   |
| 4) การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล .....                                | 95   |
| 3.2.4.2 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) .....                               | 96   |
| 1) เขตอำนาจของศาลปกครอง .....   | 96   |
| (1) ภูมิอำนาจของผู้ฟ้องคดี .....  | 97   |
| (2) สถานที่มูลคดีเกิดขึ้น .....   | 98   |
| 2) เงื่อนไขการฟ้องคดี .....   | 98   |
| (1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี .....   | 98   |
| (2) การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี .....                               | 99   |
| (3) การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือ<br>เสียหายภายในฝ่ายปกครอง ..... | 99   |
| (4) คำบังคับที่ศาลออกได้ .....  | 100  |
| (5) ระยะเวลาการฟ้องคดี .....  | 100  |
| 3) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา .....  | 101  |
| 4) การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล .....                                | 102  |
| 3.2.4.3 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) .....                               | 102  |
| 1) เขตอำนาจของศาลปกครอง .....   | 102  |
| (1) ภูมิอำนาจของผู้ฟ้องคดี .....  | 102  |
| (2) สถานที่มูลคดีเกิดขึ้น .....   | 103  |

## สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า       |
|--|------------|
| 2) เงื่อนไขการฟ้องคดี.....   | 103        |
| (1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....   | 103        |
| (2) การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี.....   | 104        |
| (3) การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อน<br>หรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง.....                                       | 105        |
| (4) คำบังคับที่ศาลออกได้.....  | 105        |
| (5) ระยะเวลาการฟ้องคดี.....  | 106        |
| (6) ค่าธรรมเนียมศาล.....   | 106        |
| 3) การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล.....  | 107        |
| 3.2.5 คดีปกครองวินัยข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจ<br>ของศาลปกครอง .....                           | 107        |
| 3.2.5.1 การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร .....   | 108        |
| 3.2.5.2 การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) .....  | 108        |
| 3.2.5.3 การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานและ<br>ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ .....   | 108        |
| <b>4 วิเคราะห์ปัญหาอำนาจศาลและเงื่อนไขในการยื่นฟ้องคดีปกครอง<br/>    เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ .....</b> | <b>109</b> |
| 4.1 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) .....  | 110        |
| 4.1.1 กรณีเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น .....   | 110        |
| 4.1.2 กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี .....  | 111        |
| 4.1.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี .....  | 111        |
| 1) ผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย<br>อย่างร้ายแรง .....  | 111        |
| 2) ทายาทโดยธรรมของผู้ถูกลงโทษทางวินัย .....  | 115        |
| 4.1.2.2 การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี .....  | 116        |

## สารบัญญ (ต่อ)

|   | หน้า |
|---|------|
| 4.1.2.3 การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย<br>ภายในฝ่ายปกครอง .....           | 118  |
| 1) การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชา<br>ดำเนินการเอง .....             | 118  |
| 2) การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการชี้มูล<br>ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ....                 | 121  |
| 4.1.2.4 คำบังคับที่ศาลออกได้ .....  | 122  |
| 4.1.2.5 ระยะเวลาการฟ้องคดี.....   | 123  |
| 4.1.3 การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล.....  | 124  |
| 4.1.3.1 การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชา<br>ดำเนินการเอง.....         | 124  |
| 4.1.3.2 การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูล<br>ของคณะกรรมการ ป.ป.ช..... | 125  |
| 1) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขคำ<br>ที่ 1789/2546 หมายเลขแดงที่ 603/2550 .....        | 126  |
| 2) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขคำ<br>ที่ 1895/2546 หมายเลขแดงที่ 1216/2549.....        | 128  |
| 4.2 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2).....  | 129  |
| 4.2.1 กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี.....  | 129  |
| 4.2.1.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....  | 129  |
| 4.2.1.2 การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี.....  | 129  |
| 4.2.1.3 การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย<br>ภายในฝ่ายปกครอง.....            | 130  |
| 4.2.1.4 คำบังคับที่ศาลออกได้.....   | 130  |
| 4.2.1.5 ระยะเวลาการฟ้องคดี.....   | 131  |
| 4.2.2 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา.....  | 131  |
| 4.3 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3).....  | 132  |
| 4.3.1 กรณีเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น.....   | 132  |



## สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า       |
|--|------------|
| 4.3.2 กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี.....   | 132        |
| 4.3.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี.....   | 132        |
| 4.3.2.2 การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี.....   | 133        |
| 4.3.2.3 การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย<br>ภายในฝ่ายปกครอง.....                             | 133        |
| 4.3.2.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี.....  | 134        |
| 4.3.3 การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล.....   | 136        |
| <b>5 บทสรุป.....</b>   | <b>136</b> |
| 5.1 บทสรุป.....  | 136        |
| 5.1.1 ระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง.....   | 136        |
| 5.1.2 ระยะเวลาหลังจากตั้งศาลปกครองแล้ว.....  | 136        |
| 5.1.2.1 ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่เกิดจากการดำเนินการ<br>ทางวินัย.....                            | 137        |
| 5.1.2.2 ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์<br>พิจารณาให้แล้วภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ..... | 137        |
| 5.1.2.3 ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานของรัฐ<br>ชดใช้ค่าเสียหาย.....                                   | 137        |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ.....  | 137        |
| 5.2.1 กรณีสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น.....   | 137        |
| 5.2.2 กรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง.....   | 138        |
| 5.2.3 กรณีการพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี.....   | 138        |
| 5.2.4 กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อน<br>หรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง.....                  | 139        |
| 5.2.5 กรณีระยะเวลาการฟ้องคดี.....  | 140        |
| 5.2.6 กรณีการบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล.....   | 140        |
| <b>บรรณานุกรม .....</b>  | <b>143</b> |
| <b>ประวัติผู้เขียน .....</b>   | <b>146</b> |

สารบัญภาพ

| ภาพที่   | หน้า |
|--|------|
| 2.1 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชา<br>ดำเนินการเอง..... | 20   |
| 2.2 ขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ.<br>ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540).....   | 22   |
| 2.3 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของ<br>คณะกรรมการ ป.ป.ช.....     | 26   |
| 2.4 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย .....   | 30   |
| 2.5 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตาม ม.125 .....  | 31   |
| 2.6 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตาม ม.126 .....  | 32   |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 2 หลักการ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย<sup>1</sup> โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง และหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>2</sup> ดังนั้นในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>3</sup> สำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนมีหลายประเภท แต่ที่สำคัญได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้กระทำต่อผู้ได้บังคับบัญชาที่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน และสิ่งที่ผู้บังคับบัญชานำมาใช้ในการอ้างว่ามีอำนาจเหนือผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของผู้ได้บังคับบัญชา คือ การดำเนินการทางวินัย โดยการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีอยู่สองกรณี กรณีที่หนึ่ง การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีที่สอง การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงอาจเกิดขึ้นได้ 2 ทาง ทางที่หนึ่งผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง ทางที่สอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นผู้ดำเนินการจากนั้นได้ชี้มูลให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษทางวินัย

<sup>1</sup> วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ ก (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. หน้า 5-6.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3.

<sup>3</sup> วรพจน์ วิศรุดพิชญ์ ก เล่มเดิม. หน้า 16-17.

อย่างร้ายแรง<sup>4</sup> แต่ไม่ว่าจะดำเนินการทางวินัยกรณีใดก็ตาม หากในที่สุดผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยหรือโทษทางปกครอง<sup>5</sup> ตามความร้ายแรงของกรณีความผิด ซึ่งโทษทางวินัยของข้าราชการส่วนใหญ่จะยึดถือตามวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอยู่ 5 สถาน<sup>6</sup> ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี ซึ่งในการอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่อยู่ในระดับสูงตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองชั้นต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือระบบการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนั่นเอง<sup>7</sup> แต่ก็มีปัญหาว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตามหากข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว หากไม่พอใจยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเรียกอีกนัยหนึ่งว่าระบบการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง<sup>8</sup>

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีมูลเหตุเกิดจากการถูกลงโทษทางวินัย สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ 3 ประเภทดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ยื่นฟ้องว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

กรณีที่สอง ยื่นฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

กรณีที่สาม ยื่นฟ้องว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 92.

<sup>5</sup> พูนศักดิ์ ใสสารวจ.(2528). “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 4 ตอน 2. หน้า 302.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 100.

<sup>7</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548).หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 81.

<sup>8</sup> แหล่งเดิม. หน้า 169.

สำหรับในการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาต้องการให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่เนื่องจากคำสั่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทางวินัยมีอยู่หลายคำสั่ง เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช) ซึ่งมีปัญหาว่าผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลถือเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายที่มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือมติดังกล่าวได้หรือไม่ และเมื่อสอบสวนแล้วเสร็จหากมีการสั่งลงโทษหรือมีการลงโทษตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้ถูกลงโทษต้องการจะยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่ตนมีภูมิลำเนาหรือสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น แต่เนื่องจากกรณีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นที่ราชการส่วนภูมิภาค และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อยู่ที่ราชการส่วนกลางจะถือว่าสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นที่ใด อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีว่า ผู้ใดมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยหากผู้ถูกลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตาย และจะยื่นฟ้องผู้ใดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งก่อนยื่นฟ้องคดีจะต้องดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ และมีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีการขอกำหนดค้ำประกันได้ นอกจากนี้การยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด และหากมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจขอให้ศาลนำวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัยได้หรือไม่ ตลอดจนเมื่อศาลเห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้บังคับบัญชาไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอน ศาลจะต้องมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งมีปัญหาว่าผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้อีกหรือไม่ รวมทั้งกรณีศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก แต่ก็ไม่มีกฎหมายว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งให้ข้าราชการคนดังกล่าวกลับเข้ารับราชการในกี่วัน จึงทำให้ข้าราชการได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเพิ่มขึ้นอีก ตลอดจนกรณีถูกลงโทษทางวินัยตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองมีปัญหาว่าศาลมีอำนาจสอบสวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่อย่างไร

ส่วนการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) เกิดจากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษได้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงได้ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด รวมทั้งในการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ก็เพื่อให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายแก่ตน เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือคดี

ละเมิดทางปกครอง โดยในการยื่นฟ้องคดีดังกล่าวก็มีปัญหาทางกฎหมายเช่นเดียวกับการยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กล่าวคือ มีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น มีปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี เช่น ผู้มีสิทธิฟ้องคดี และจะยื่นฟ้องผู้ใดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง คำบังคับที่ศาลออกได้ ระยะเวลาการฟ้องคดี วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และการบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงประเภทของคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาถึงเขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง อันสืบเนื่องจากคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาถึงวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่นำมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ตลอดจนการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล
- 1.2.5 วิเคราะห์ปัญหาในข้อ 1.2.1-1.2.4 และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อใช้ในการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับคดีปกครองวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษทางวินัยจากผู้บังคับบัญชา หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ควรที่จะตรวจสอบคำสั่งลงโทษได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เพราะการสั่งลงโทษได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แต่การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถึงแม้ว่าการสั่งลงโทษจะได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ก็ตาม แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาได้เพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และต่อมาหากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยได้นำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง มิใช่ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องอย่างไรก็ได้ หากคดีที่ยื่นฟ้องไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลหรือเงื่อนไขในการฟ้องคดี ศาลก็จะมิคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ประกอบกับเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับตามคำพิพากษาอีก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญให้มีความชัดเจนเพื่อจะได้นำมาปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป

#### 1.4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาของคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ สาเหตุที่เน้นศึกษาเฉพาะวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเพราะการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการตำรวจ พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล และข้าราชการกรุงเทพมหานครก็มีหลักการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อข้าราชการหรือพนักงานดังกล่าวถูกดำเนินการทางวินัยและต้องการใช้สิทธิโดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็สามารถนำวิจัยในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ไปใช้เพื่อดำเนินการได้

#### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล งานวิจัย และเอกสารเผยแพร่ต่างๆ ของหน่วยงานราชการ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ (Analytical method) คดีปกครองเกี่ยวกับคดีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างถูกต้อง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงประเภทของคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงเขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดี วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา และการบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับคดีปกครองวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.6.4 เมื่อได้ศึกษาแล้วจะทำให้ทราบแนวทางขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยและการใช้สิทธิทางศาลปกครองเกี่ยวกับคดีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญว่ามีข้อบกพร่องและสมควรแก้ไขอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้แก่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับคดีปกครองวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

## บทที่ 2

### ขั้นตอนตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

เมื่อมีกรณีร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ใต้บังคับบัญชาผู้หนึ่งผู้ใดกระทำความผิดวินัย หรือกรณีผู้บังคับบัญชาตรวจพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามอำเภอใจ รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่อาจชี้มูลได้ตามอำเภอใจเช่นเดียวกัน เพราะการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่บนข้อเรียกร้องที่ว่า การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายจะส่งผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งนอกจากศาลจะเพิกถอนคำสั่งลงโทษแล้ว ฝ่ายปกครองยังต้องรับผิดชอบคดีละเมิดต่อผู้ถูกลงโทษด้วย เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษเฉพาะราย และเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบของคำสั่งลงโทษจะมีส่วนประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งจะต้องมีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น และส่วนที่สอง เป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ โดยในส่วนที่หนึ่งเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัย เป็นข้อเรียกร้องที่ว่า จะต้องมีความผิดวินัยที่การกระทำอย่างไรกระทำความผิดวินัย เพราะหากไม่มีความผิดวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าผู้หนึ่งผู้ใดกระทำความผิดวินัยได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องมีการกำหนดของวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

#### 2.1 ข้อกำหนดของวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

คำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าหมายถึง การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ ซึ่งในภาษาอังกฤษ คำว่า “วินัย” ตรงกับคำว่า “Discipline”

Webster’s New World Dictionary of American Language<sup>9</sup> ได้อธิบายคำว่าวินัยว่า

(1) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการในการควบคุมตนเองความประพฤติ หรือความเป็นระเบียบและ

<sup>9</sup> (1) Training that develops self-control, Character, or orderliness and efficiency

(2) The result of such training; self-control, orderly conduct.

(3) Acceptance of or submission to authority and control. อ้างถึงใน ศรีนิตา เกิดผล. (2523). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน. หน้า 99-100.



ประสิทธิภาพ (2) การฝึกอบรมดังกล่าว คือ การควบคุมตนเองและความประพฤติที่อยู่ในระเบียบแบบแผน (3) การยอมรับหรือการปฏิบัติตามการบังคับบัญชาการควบคุม (4) การปฏิบัติกรเพื่อแก้ไขความประพฤติหรือการลงโทษ<sup>10</sup>

J.B.Kingsbury<sup>11</sup> ได้ให้คำอธิบายว่า วินัยหมายถึงการควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ซึ่งอาจกระทำได้สองวิธีคือ

(1) โดยทางออกกฎ ข้อบังคับ คำสั่ง และคำบัญชาโดยมีการลงโทษเป็นเครื่องมือสนับสนุนอยู่ข้างหลัง หรือ

(2) โดยทางการสั่งสอน การฝึกอบรม และประสบการณ์ในการเข้ารับงานที่ต้องการรับผิดชอบ

Baker W. Alton<sup>12</sup> ได้อธิบายความหมายว่าวินัยคือวิธีการที่ใช้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบในการเสริมสร้างและรักษาการปฏิบัติงานให้เป็นที่ไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย

Waite W. William<sup>13</sup> ได้ให้คำอธิบายว่า วินัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมตนเองมากกว่าจะถือว่าเป็นเรื่องของการลงโทษ ลักษณะของการลงโทษ และในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการงานและคนงานนั้น ลักษณะของการลงโทษควรเป็นที่ไปด้วยความสมัครใจและด้วยความเต็มใจในลักษณะที่จะมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชามากกว่าสิ่งอื่น

Leon C. Megginso<sup>14</sup> ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า Discipline ไว้ว่า คำว่า discipline แปลว่า follower (คือผู้ปฏิบัติตาม) ซึ่งมีความหมายบอกเป็นนัยว่าวินัยดีเป็นผลของผู้นำที่ดี เมื่อพูดถึงวินัยจะมีความหมายตามแต่จะมองในแง่ใด ซึ่งอาจพิจารณาได้เป็น 3 แนวทางคือ (1) วินัยในลักษณะที่เป็นการควบคุมตนเอง วินัยในแง่ที่มุ่งไปที่การพัฒนาตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นและความต้องการ (2) วินัยในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขที่ทำให้มีพฤติกรรมอันเป็นระเบียบ วินัยในแง่ที่มุ่งไปที่การควบคุมคนในองค์กรให้มีพฤติกรรมเป็นระเบียบโดยใช้เงื่อนไขโน้มน้าวต่างๆ

<sup>10</sup> Treatment that correct or punishes. อ้างถึงใน ศรีนิดา เกิดผล. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

<sup>11</sup> J.b.Kingsbury. (1975). **Personnel Administration for Thai Students**. p. 52. อ้างถึงใน อำนวยการเจริญชีวิต ก (ม.ป.ป.). **วินัยข้าราชการรัฐสภากับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการสอบสวนและการพิจารณาโทษทางวินัย**. หน้า 14.

<sup>12</sup> Baker W. Alton. (1995). **Personnel Management in Small Plant**. p.1. อ้างถึงใน ศรีนิดา เกิดผล. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

<sup>13</sup> Waite W. William. **Personnel Administration**. p. 463. อ้างถึงใน ศรีนิดา เกิดผล. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

<sup>14</sup> Leon C. Megginson. (1977). **Personnel and human resources Administration** (3rd ed.). pp.468-470. อ้างถึงใน อำนวยการเจริญชีวิต. เล่มเดิม. หน้า 15.

เช่น สร้างความสามัคคี เป็นต้น และ (3) วินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติกรรม วินัยในแง่นี้มุ่งไปที่กระบวนการตามกำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดทางวินัย ซึ่งจะมีการออกกฎหรือระเบียบอันกำหนดการอันถึงปฏิบัติและห้ามไม่ให้ปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืนและการดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิด

พ.อ.ปิ่น มุทุกันต์ อดีตอนุศาสนาจารย์กองทัพบกและอธิบดีกรมการศาสนาอธิบายว่า “วินัย” เป็นแบบของคน คนทุกคนที่ปรับตัวอยู่ในวินัยเป็นคนดีทั้งนั้น ยกตัวอย่าง ดิน หิน ปูน หรือเศษโลหะที่เราเหยียบย่ำโยนทิ้งนั้น ถ้านำมาปั้นมาหลอมเข้าแบบเป็นพระพุทธรูปแล้วก็กลายเป็นของดีที่ทุกคนเคารพกราบไหว้ คนเราก็มีแบบของคนเรียกว่า “วินัย” วินัยจึงเป็นแบบที่ปั้นหลอมคนให้เป็นคนดี<sup>15</sup>

อาจารย์ประวิณ ฅ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. ได้สรุปความหมายของคำว่า “วินัย” ว่ามีความหมายได้ 2 ทาง คือ<sup>16</sup>

(1) ความหมายในทางรูปธรรม หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือแบบสำหรับคนในองค์กรในหมู่ในเหล่า ในวงการแต่ละแห่ง ซึ่งเราเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบที่กำหนดไว้หรือมีมุ่งหวังสำหรับคนในวงการนั้นว่า “วินัย” เช่น ในวงการทหารก็มีวินัยทหารเป็นข้อปฏิบัติ ในวงการข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้อปฏิบัติ เป็นแบบของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในวงการข้าราชการครูก็มีวินัยข้าราชการครูเป็นข้อปฏิบัติเป็นแบบของข้าราชการครู

(2) ความหมายในนามธรรม หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรม (behavior) ที่คนแสดงออกมาเป็นการควบคุมตนเอง แสดงออกถึงการยอมรับหรือปฏิบัติตามการนำหรือการบังคับบัญชา แสดงถึงความมีระเบียบหรืออยู่ในแบบแผน

ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกเหล่านี้เป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานทางจิตใจเพราะฉะนั้น การที่จะทำให้คนในวงการใดมีวินัยจึงต้องปรับพฤติกรรมต้องพัฒนาจิตใจด้วย มิใช่มุ่งแต่จะพัฒนาหาทางเขียน “ข้อปฏิบัติ” หรือ “ระเบียบ” ให้รัดกุมเพียงอย่างเดียว หรือคอยแต่จะลงโทษเมื่อคนทำผิดเท่านั้น

ฉะนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าวินัยคือการควบคุมความประพฤติ ซึ่งอาจทำได้โดยการออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ หรือโดยการฝึกอบรม การสั่งสอนเพื่อให้พฤติกรรมต่างๆ เป็นไปในทางที่ดี<sup>17</sup>

<sup>15</sup> ปิ่น มุทุกันต์. (2502). “มงคลชีวิตภาคที่ 1.” ใน อนุสรณ์นายปรีชญา เอกรพานิช. หน้า 379-395. อ้างถึงใน ประวิณ ฅ นคร. คู่มือการรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. หน้า 22.

<sup>16</sup> ประวิณ ฅ นคร. แหล่งเดิม. หน้า 23-25.

<sup>17</sup> ศรีนิดา เกิดผล. เล่มเดิม. หน้า 101.

สำหรับข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญก็คือ แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ควบคุมตนเองและควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นการประพฤติปฏิบัติในทางไม่ชอบไม่ว่า

ส่วนความสำคัญของข้อกำหนดวินัยก็คือ เป็นข้อกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ยึดถือเป็นแบบแผนในการควบคุมความประพฤติและพฤติกรรมของตนเองให้อยู่ในกรอบของ กฎหมายและระเบียบแบบแผนที่พึงประสงค์ของทางราชการ<sup>18</sup> วินัยจึงมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมและต่อตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 หมวด 4 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่มาตรา 80 จนถึง มาตรา 98 โดยแยกแต่ละประเภทได้ดังนี้

#### 2.1.1 ข้อกำหนดวินัยต่อประเทศชาติได้แก่

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 81)

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจ และรับทราบ เหตุการณ์เคลื่อนไหวอันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิด แก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ (มาตรา 86)

#### 2.1.2 ข้อกำหนดวินัยต่อประชาชน

ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องต้อนรับให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การ สงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน โดยไม่ชักช้าและด้วยความสุภาพ เรียบร้อย ห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการ (มาตรา 94 วรรคหนึ่ง)

การดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 94 วรรคสอง)

#### 2.1.3 ข้อกำหนดวินัยต่อเพื่อนร่วมงาน

ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและไม่กระทำการ ใดๆ ที่เป็นการก่อกวนแกล้งแกล้งและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกัน และผู้ร่วมปฏิบัติราชการ (มาตรา 93)

<sup>18</sup> สมพงษ์ รัตติกาลชลากร. (2535). ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายหลังจากที่ออกจากราชการไปแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง. หน้า 1.

#### 2.1.4 ข้อกำหนดวินัยต่อผู้บังคับบัญชา ได้แก่

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทราบคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อใดเสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม (มาตรา 88 วรรคหนึ่ง)

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 88 วรรคสอง)

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติราชการโดยมิให้เป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว (มาตรา 89)

(3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้งถือเป็นการรายงานเท็จ (มาตรา 90 วรรคหนึ่ง)

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชาอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 90 วรรคสอง)

#### 2.1.5 ข้อกำหนดวินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 82 วรรคหนึ่ง)

ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น (มาตรา 82 วรรคสอง)

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 82 วรรคสาม)

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ (มาตรา 83)

(3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ (มาตรา 84 วรรคหนึ่ง)

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 84 วรรคสอง)

(4) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ (มาตรา 85 วรรคหนึ่ง)

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 วรรคสอง)

(5) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาความลับของทางราชการ (มาตรา 87 วรรคหนึ่ง)

การเปิดเผยความลับของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 87 วรรคสอง)

(6) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด (มาตรา 91)

(7) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการจะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้ (มาตรา 92 วรรคหนึ่ง)

การละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 92 วรรคสอง)

(8) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งราชการของตน (มาตรา 95)

#### 2.1.6 ข้อกำหนดวินัยต่อตนเอง ได้แก่

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ (มาตรา 80)

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (มาตรา 96)

(3) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 97)

(4) ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตนเองและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว (มาตรา 98 วรรคหนึ่ง)

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (มาตรา 98 วรรคสอง)

ข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่กล่าวมาข้างต้นหากมาตราใด หรือวรรคใดไม่ได้บัญญัติไว้ว่า ข้อกำหนดวินัยใดเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็หมายความว่า ข้อกำหนดวินัยนั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการกระทำใดจะเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การกระทำนั้นจะต้องครบองค์ประกอบความผิด ในมาตรานั้นๆ หากการกระทำไม่ครบองค์ประกอบของความผิด กรณีก็ไม่เป็นการกระทำผิดวินัยฐานนั้นๆ

## 2.2 ลักษณะสำคัญของข้อกำหนดวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในสังคมยุคสมัยใดๆ คนยังมีความสำคัญในการทำงานในองค์กรมีประสิทธิภาพ เพราะหากมีแต่เครื่องจักรกล โดยไม่มีคนคอยควบคุม เครื่องจักรกลแม้จะมีประสิทธิภาพมากเพียงใดก็ไม่สามารถที่จะทำงานได้เอง เมื่อคนยังมีความสำคัญต่อองค์กรเอกชนหรือองค์กรของภาครัฐเพียงใดก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าหากองค์กรใดมีจำนวนบุคลากรมาก ปัญหาในการทำงานก็มากขึ้นเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่จะนำไปใช้ในแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในองค์กรก็คือกติกาหรือข้อกำหนด สำหรับหน่วยงานทางราชการก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์มาใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลและพัฒนาองค์กรก็คือข้อกำหนดวินัย ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ข้อกำหนดวินัยก็มีความพิเศษแตกต่างจากเรื่องๆ ทั่วไป เช่น การดำเนินคดีแพ่งหรือการดำเนินคดีอาญาดังนี้

2.2.1 การกระทำผิดวินัยไม่มีอายุความ กล่าวคือ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดได้กระทำผิดวินัยครบองค์ประกอบของกำหนดวินัยแล้ว ตราบใดที่ผู้นั้นยังมีสถานภาพเป็นข้าราชการ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้หรือแม้ภายหลังจะออกจากราชการไปแล้ว หากก่อนออกจากราชการผู้บังคับบัญชาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีการร้องเรียนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชายังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้<sup>19</sup> ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีอาญา หรือการดำเนินคดีแพ่ง หากไม่ได้ดำเนินการภายในอายุความ ก็ไม่สามารถดำเนินคดีอาญาหรือคดีแพ่งได้ ซึ่งในประเด็นนี้ทำให้เกิดช่องโหว่ทางกฎหมาย กล่าวคือ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้หนึ่งผู้ใดได้กระทำผิดวินัย และเกรงว่าจะถูกลงโทษทางวินัยจึงได้ยื่นใบลาออกจากราชการ โดยผู้บังคับบัญชาก็ไม่ทราบเรื่องในมูลเหตุที่ผู้นั้นลาออกจากราชการ จึงได้อนุญาตให้ลาออกจากราชการ รวมทั้งไม่มีการกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่จะอนุมัติให้ผู้นั้นลาออกจากราชการ ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถดำเนินการทางวินัยได้ รวมทั้งแม้ต่อมาในภายหลังผู้นั้นจะได้ขอกลับเข้ารับราชการอีกก็ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยได้ เพราะถือว่าได้มีการกระทำผิดวินัยก่อนที่จะขอกลับเข้ารับราชการ

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 106.

### 2.2.2 การลงโทษทางวินัยต้องดำเนินการตามกระบวนการตามกฎหมาย

คำสั่งลงโทษทางวินัยได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยหรือก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยผู้หนึ่งผู้ใดจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย หากไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายจะทำให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระบวนการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาก่อนที่จะสั่งลงโทษทางวินัยเรียกว่า การดำเนินการทางวินัย โดยการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งจะได้กล่าวละเอียดในหัวข้อต่อไป

### 2.3 สถานภาพการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับการถูกลงโทษทางวินัย

สถานภาพของการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีความสำคัญต่อการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากวินัยเป็นแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติของข้าราชการ หากผู้ใดพ้นสภาพจากการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้บังคับบัญชาไม่อาจดำเนินการทางวินัยได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 รวมทั้งกรณีที่ได้มีการกระทำผิดข้อกำหนดวินัยก่อนที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยได้เช่นเดียวกัน เพราะในขณะที่กระทำผิดวินัยไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งแตกต่างจากคดีอาญาที่ไม่มีการกำหนดสถานภาพการเป็นข้าราชการไว้

### 2.4 ประเภทของโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกดำเนินการทางวินัย หากผลการสอบสวนแล้วเสร็จปรากฏว่ากระทำผิดวินัย จะต้องถูกลงโทษทางวินัย แต่จะต้องลงโทษในขณะที่ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการ เว้นแต่ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นถูกกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือหาว่ากระทำผิดอาญา แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจลงโทษได้ เว้นแต่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนก็ให้งดโทษได้<sup>20</sup> แต่ถ้าหากกระทำผิดวินัยในขณะที่รับราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออกไปก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะทราบ แม้ต่อมาบุคคลนั้นจะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการอีกแล้วจึง

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 106.

ปรากฏเรื่องการกระทำผิดวินัยนั้น ผู้บังคับบัญชาจะนำกรณีที่ได้กระทำผิดวินัยเมื่อครั้งรับราชการ คราวก่อนมาลงโทษทางวินัยไม่ได้<sup>21</sup>

โทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มี 5 สถาน คือ

- 2.4.1 ภาคทัณฑ์
- 2.4.2 ตัดเงินเดือน
- 2.4.3 ลดขั้นเงินเดือน
- 2.4.4 ปลดออก
- 2.4.5 ไล่ออก

โทษทางวินัย 5 สถานดังกล่าวสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งคือ กรณีไม่ถึงออกจากราชการ คือภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน เป็นโทษที่ใช้กับการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

ส่วนโทษทางวินัยประเภทที่สองคือโทษที่ใช้สำหรับกรณีที่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือปลดออก หรือไล่ออก

## 2.5 จุดมุ่งหมายในการลงโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินการตอบโต้ หรือแก้แค้นต่อผู้กระทำผิดวินัยเพราะในการลงโทษทางวินัยนั้นตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ได้บัญญัติไว้ว่า การสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและมีให้เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติหรือโดยโทสะจริต หรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ดังนั้น การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญจึงมีจุดมุ่งหมายในการลงโทษ ดังนี้

2.5.1 เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพราะเมื่อข้าราชการกระทำผิดวินัยก็ควรได้รับโทษเพื่อไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่าง แต่ถ้าหากข้าราชการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือเป็นความผิดครั้งแรก ผู้บังคับบัญชาอาจงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนหรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนก็ได้

2.5.2 เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ การลงโทษทางวินัยจะต้องมีการลงโทษโดยจับปล้น กล่าวคือ จะต้องมีการลงโทษในเวลาใกล้เคียงกับความผิด และก่อนที่จะลงโทษจะต้องลงโทษโดยเป็นธรรมเนียม และมีการลงโทษเสมอหน้ากัน รวมทั้ง

---

<sup>21</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ.ตอบข้อหารือกรมสรรพสามิต ที่ สร 0905/65771 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2509 เรื่องหารือการลงโทษข้าราชการ



ให้เหมาะสมกับความผิด หากมีการลงโทษเพราะไม่ชอบพอเป็นการส่วนตัวจะทำให้ข้าราชการเสียขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะอาจถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งได้

2.5.3 เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เพราะการลงโทษทางวินัย นอกจากจะทำให้ผู้ถูกลงโทษทราบว่าถูกลงโทษกรณีใดแล้ว ยังทำให้ผู้ถูกลงโทษได้รู้สำนึกในการกระทำของตนว่าสิ่งที่ได้กระทำไปเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและของทางราชการ ทั้งนี้ การที่ถูกลงโทษจะทำให้มีการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น

2.5.4 เพื่อชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ เนื่องจากงานของทางราชการเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หากข้าราชการผู้ที่ได้รับผิดชอบปฏิบัติ ต่อประชาชนไม่เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การเรียกเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของทางราชการ เมื่อข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย จึงต้องถูกลงโทษ ทางวินัย เพื่อรักษาชื่อเสียงและความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อทางราชการนั้น

## 2.6 ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัย

ผู้มีอำนาจลงโทษทางวินัยถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายให้อำนาจลงโทษ ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการลงโทษ ก็ไม่มีอำนาจ ในการลงโทษ<sup>22</sup> จะทำให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการถึงแม้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญทุกคนจะมีสายบังคับบัญชา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาทุกคน มีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทุกคน ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการลงโทษ ทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญมีเกณฑ์พิจารณา ดังนี้

2.6.1 เป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย กล่าวคือ มีกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจในการ ลงโทษ และตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ต่อไปนี้เป็นผู้บังคับบัญชา

- (1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ สังกัดกระทรวง กรม ทุกส่วนราชการ
- (2) รัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ สังกัดกระทรวง
- (3) ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดกระทรวงรองจาก รัฐมนตรี
- (4) อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการระดับกรม
- (5) ผู้อำนวยการสำนัก หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าเป็นผู้บังคับบัญชาในสำนักนั้นๆ
- (6) ผู้อำนวยการกอง หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าเป็นผู้บังคับบัญชาในกองนั้นๆ

<sup>22</sup> ประนัญ สุวรรณภักดี.(2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ. หน้า 22.

สำหรับผู้บังคับบัญชาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นภายในของกระทรวง กรม ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(7) กรณีกระทรวง กรมใดที่มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นท้องที่ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ถือว่าหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาประจำเขต เช่น ผู้อำนวยการศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขต กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นส่วนราชการตั้งอยู่ในภูมิภาค ผู้อำนวยการศูนย์จึงเป็นผู้บังคับบัญชาในเขตนั้นๆ<sup>23</sup>

2.6.2 กฎหมายจัดตั้งส่วนราชการโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 มาตรา 27 ได้กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในมหาวิทยาลัยราชภัฏ

2.6.3 การปฏิบัติราชการแทน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นกรณีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายได้มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน เช่น นายกรัฐมนตรีมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี<sup>24</sup> นายอำเภอมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เป็นต้น<sup>25</sup> แต่การที่จะมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนได้จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับการรักษาราชการแทนเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยไม่อาจปฏิบัติราชการได้ เช่น นายอำเภอไปอบรมเป็นเวลา 6 เดือน หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ กรณีนี้หากมีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ ผู้ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายอำเภอ<sup>26</sup> ดังนั้น ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทน หรือรักษาราชการแทน ถือเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย

## 2.7 อำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

การสั่งลงโทษทางวินัย นอกจากผู้สั่งลงโทษจะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการลงโทษแล้ว การจะสั่งลงโทษจะต้องพิจารณาว่าเป็นการสั่งลงโทษทางวินัยไม่อย่างร้ายแรง หรือวินัยอย่างร้ายแรง หากเป็นการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การสั่งลงโทษจะต้องเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ดังนี้

<sup>23</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยออกเป็นเขต พ.ศ. 2535, มาตรา 3.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 38(1).

<sup>25</sup> แห่งเดิม. มาตรา 38(10)

<sup>26</sup> แห่งเดิม. มาตรา 48.

2.7.1 เลขานุการกรม ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง และหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่ากอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดอย่างไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% เป็นเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน

2.7.2 หัวหน้าส่วนราชการที่สูงกว่ากอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% และเป็นเวลาไม่เกินสองเดือน

2.7.3 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้บังคับบัญชาหน่วยงานในฐานะอธิบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีอำนาจสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตัดเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน 5% และเป็นเวลาไม่เกินสามเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น

ส่วนการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษได้คือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษคือปลัดกระทรวงตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่ก่อนที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งจะสั่งลงโทษจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณีพิจารณาให้ความชอบ เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง มีมติเป็นประการใดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งส่งไปตามนั้นตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

## 2.8 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญจะเริ่มต้นจากมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดกระทำผิดวินัยไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้บังคับบัญชาตรวจพบเอง หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่าเรื่องที่ร้องเรียนกล่าวหาไม่มีมูล ผู้บังคับบัญชาจะสั่งยุติเรื่องแล้วแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบ หรือกรณีมีการร้องเรียนในลักษณะบัตรสนเท่ห์ (ไม่ปรากฏชื่อผู้ร้องเรียน) แต่ถ้าหากผู้บังคับบัญชาพิจารณาเบื้องต้นแล้วมีกรณีที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกร้องเรียนจะกระทำผิดวินัย แต่ยังไม่มีความพยานหลักฐาน ผู้บังคับบัญชาจะต้องรีบดำเนินการสอบสวน หากดำเนินการสอบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลจึงจะสั่งยุติเรื่องได้ แต่ถ้าหากเห็นว่าเรื่องที่ร้องเรียนมีมูลก็ให้ดำเนินการทางวินัย<sup>27</sup>

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 99 วรรคห้า.

กรณีผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเรื่องที่ร้องเรียนกล่าวหาหรือเรื่องที่มีการสืบสวนแล้วมีมูล เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทันที<sup>28</sup> ซึ่งในการ ดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีอยู่ 2 กรณี ได้แก่กรณีดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและกรณีดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

#### 2.8.1 กรณีดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีมูลว่ากระทำผิดอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 คำว่า “ตามที่เห็นสมควร” ในพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ไม่ได้ให้คำนิยามไว้ว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการมากน้อย แค่ไหนจึงจะถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยตามที่เห็นสมควรแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงาน ก.พ.ได้มี หนังสือที่ นร 0709.2/2227 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2539 ตอบข้อหารือหัวหน้าการการประถมศึกษา อำเภอประคำ จังหวัดบุรีรัมย์ และหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร.1011/ว 19 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547 สรุปได้ว่า วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรหมายถึงวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรจะ ใช้ในการสอบสวน โดยการสอบสวนดังกล่าวจะต้องเป็นการสอบสวนในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงซึ่งจะ ดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้ เช่น ตั้งเรื่องกล่าวหาแล้วทำการสอบสวนด้วยตนเอง มอบหมายให้ เจ้าหน้าที่ไปทำการสอบสวน แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นก็ตาม แต่จะต้องมีการ แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบ หาก ไม่มีการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542<sup>29</sup> เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ ดำเนินการตามที่เห็นสมควรมาแล้ว หากเห็นว่าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงซึ่งมีอยู่ 3 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยอำนาจการลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 99 วรรคแรก.

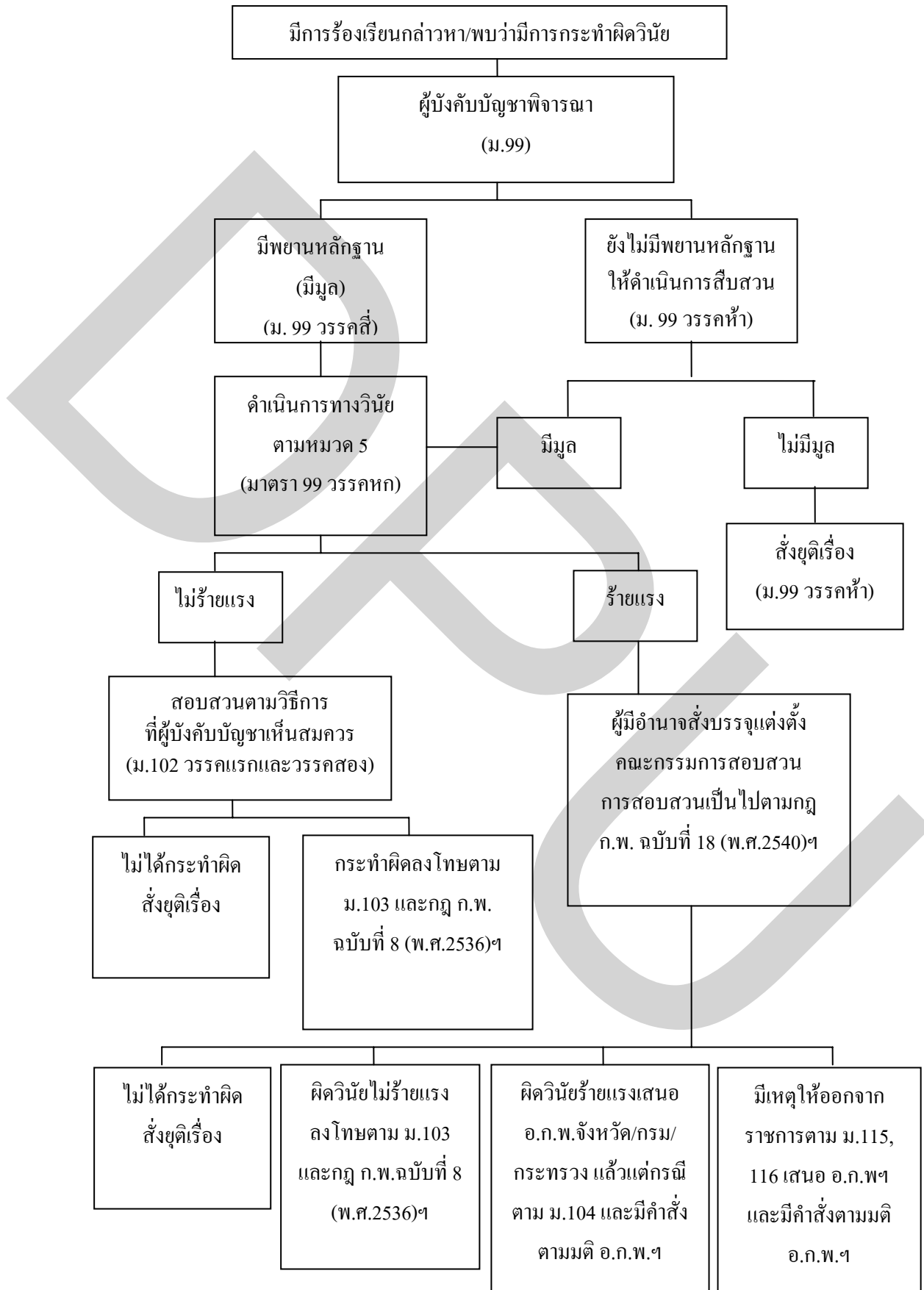
<sup>29</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1554/2546

## 2.8.2 กรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง

การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้บังคับบัญชาอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณีคือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากผู้บังคับดำเนินการเอง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.8.2.1 การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีการร้องเรียนกล่าวหา หากผลการสืบสวน ผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้นั้นทันทีตามมาตรา 102 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เท่านั้น หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ใช่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะทำให้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง

สำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งมีขั้นตอนการสอบสวนดังนี้

(1) ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งคำสั่งให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว

(2) เมื่อข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสำเนารับทราบคำสั่งให้ประธานกรรมการสอบสวน จากนั้นให้ประธานกรรมการสอบสวนดำเนินการประชุมคณะกรรมการสอบสวนเพื่อวางแนวทางในการสอบสวน

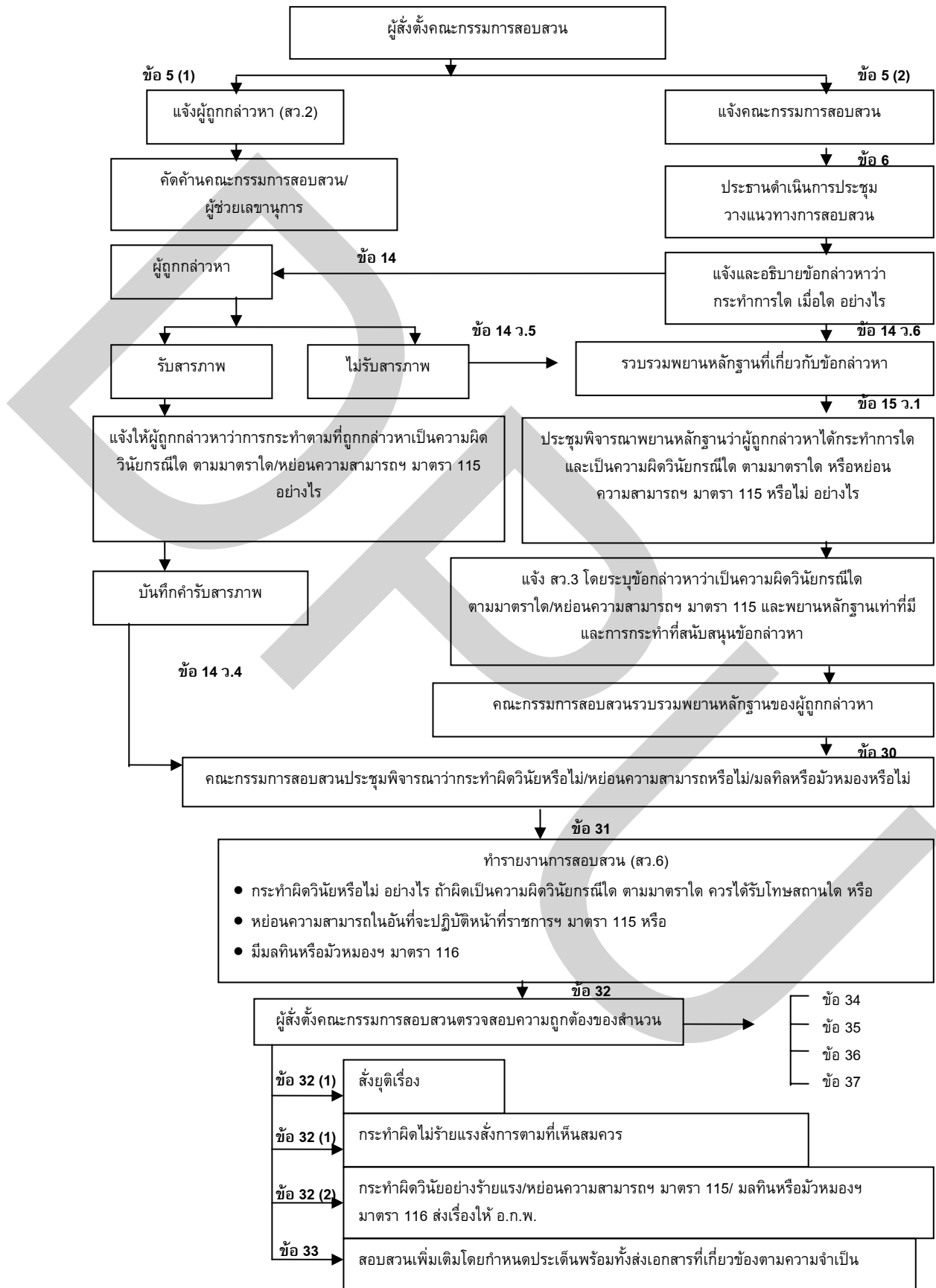
(3) คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหา (แบบ สว.2) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จากนั้นคณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหา

(4) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้มีการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว.3) ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รวบรวมแล้วเสร็จตาม (3)

(5) หลังจากแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบแล้ว คณะกรรมการสอบสวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ดำเนินการแล้วเสร็จตาม (4)

(6) เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาแล้วเสร็จจะต้องทำรายงานการสอบสวน (แบบ สว.6) เสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จตาม (5)

แต่อย่างไรก็ดี กรณีคณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งแล้วเสร็จให้ขยายระยะเวลาการสอบสวนได้ แต่ทั้งนี้จะต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยเจ็ดสิบวัน แต่ถ้าหากครบกำหนดระยะเวลาสองร้อยเจ็ดสิบวันแล้วยังไม่แล้วเสร็จ จะต้องรายงานผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงทราบและเพื่อติดตามเร่งรัดการสอบสวนต่อไป



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน  
ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)



เมื่อสอบสวนแล้วเสร็จ หากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกให้ดำเนินการดังนี้<sup>30</sup>

(1) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมาถึงระดับ 8 และสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป หรือที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 102 วรรคห้า ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.ดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวแล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ดังนั้นการที่ข้าราชการระดับ 7 ลงมา กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกับข้าราชการแต่งตั้งระดับ 8 ขึ้นไป แต่ผู้บังคับบัญชาได้แยกเสนอเรื่อง กล่าวคือ ข้าราชการระดับ 8 เสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้พิจารณา ส่วนข้าราชการระดับ 7 ลงมาให้ อ.ก.พ. กรมพิจารณา จากนั้นได้มีการส่งลงโทษข้าราชการระดับ 7 ตามมติของ อ.ก.พ. กรม คำสั่งลงโทษทางวินัยนี้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย<sup>31</sup>

(2) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กรมมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมิใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 (7) ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้มีอำนาจบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

2.8.2.2 การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ<sup>32</sup> จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่หลายประการ แต่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ หน้าที่ตามมาตรา 19 (3) ที่บัญญัติว่าไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิด

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 104.

<sup>31</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.133/2548

<sup>32</sup> วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ช (2545). “การกระทำทางปกครอง.” อาจารย์บูรณาการรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์. หน้า 142.

ฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม สำหรับขั้นตอนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่จะมีการไต่สวนกรณีดังกล่าว จะต้องเกิดขึ้นจากการที่มีผู้เสียหายกล่าวหาเป็นหนังสือว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้หนึ่งผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยการกล่าวหาสามารถกล่าวหาได้ในขณะรับราชการ หรือพ้นจากราชการก็สามารถกล่าวหาได้หากยังไม่พ้นสองปี<sup>33</sup> หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องที่ร้องเรียนกล่าวหา มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้าราชการพลเรือนสามัญ) ผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริง หากไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว หากไม่มีมูลข้อกล่าวหา ก็ตกไป หากข้อกล่าวหาใดมีมูล<sup>34</sup> คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกไต่สวน เพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และในการพิจารณาโทษให้ถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน<sup>35</sup> และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง<sup>36</sup> หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย<sup>37</sup> ส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวัน หากต่อมาทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แต่ไม่พอใจยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีเฉพาะการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลเฉพาะมีการกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งความผิดวินัยดังกล่าวเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจใช้ดุลพินิจลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษก็มีขั้นตอนดำเนินการเช่นเดียวกับการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาเอง กล่าวคือ จะต้องส่งเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวงแล้วแต่กรณีพิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.ดังกล่าว มีมติปลดออกหรือไล่ออกแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งไปตามนั้น<sup>38</sup> หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าสามารถอุทธรณ์ได้ต่อ ก.พ. ซึ่งในการพิจารณา ก.พ. นั้นไม่สามารถทบทวนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดย ก.พ. พิจารณาได้เพียงระดับโทษเท่านั้นว่าเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่วินิจฉัยไว้ว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542, มาตรา 84.

<sup>34</sup> แห่งเดิม. มาตรา 91.

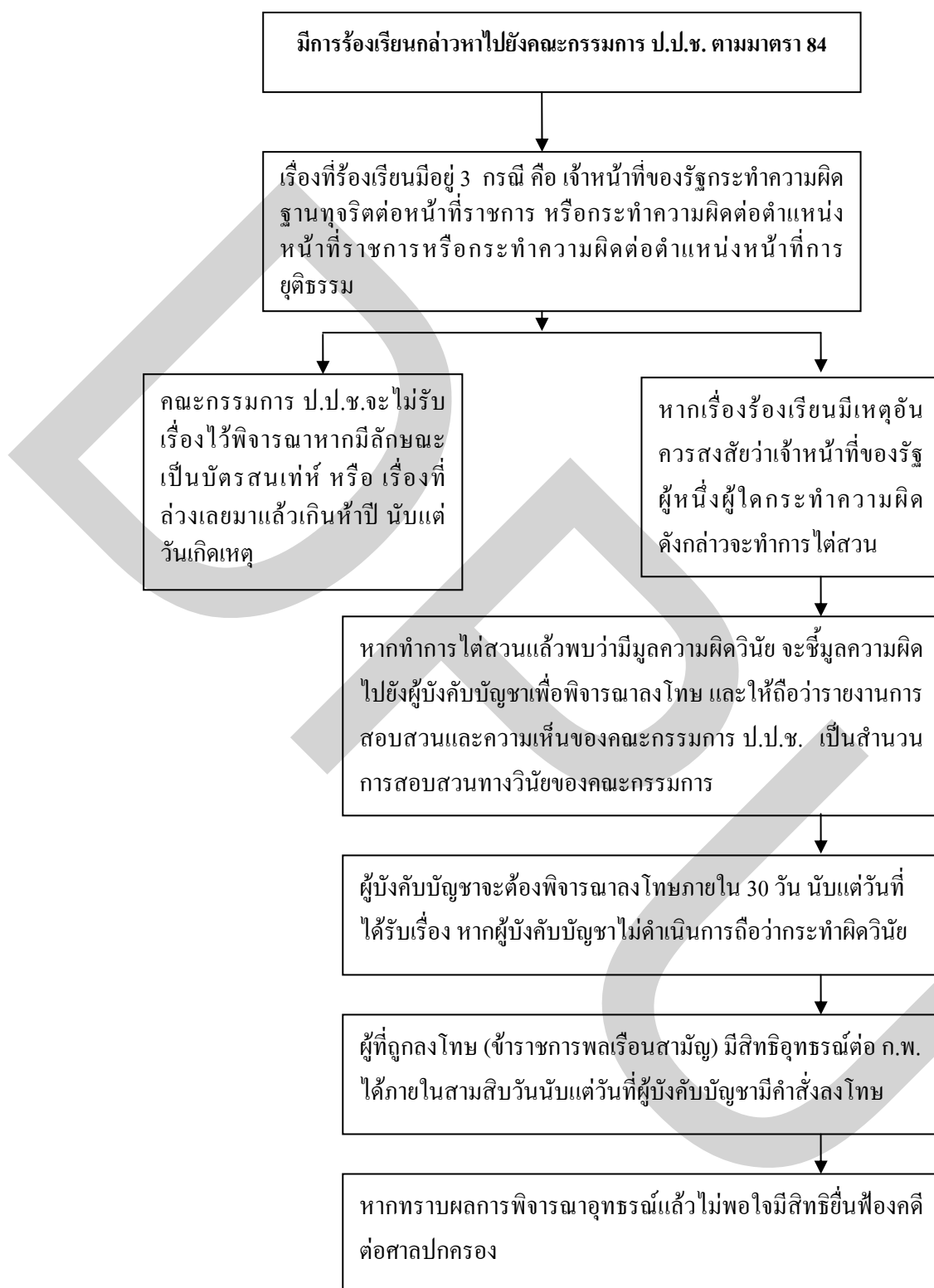
<sup>35</sup> แห่งเดิม. มาตรา 92.

<sup>36</sup> แห่งเดิม. มาตรา 93.

<sup>37</sup> แห่งเดิม. มาตรา 94.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 104 วรรคสอง.

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124 และมาตรา 126 ใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาอันเนื่องจากการลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเองและมีใช้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จะต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ องค์กกรกลางในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหาตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (ก.พ.) ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะโดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่แล้ว เปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติ ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วไม่ได้ จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาว่า หากผู้ถูกลงโทษได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาในข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้หรือไม่ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป



ภาพที่ 2.3 ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

## 2.9 การรายงานการดำเนินการทางวินัย

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ราชการ ส่วนภูมิภาคจากการที่ดำเนินการเองหรือจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรณีอธิบดีได้สั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ราชการส่วนกลางจากการที่ดำเนินการเองหรือจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปแล้ว การดำเนินการทางวินัยของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีเป็นเพียงการดำเนินการเบื้องต้น เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดียังมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยัง อ.ก.พ.กระทรวง สาเหตุที่จะต้องมีการรายงานเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องถูกตรวจสอบ โดยผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งองค์กรภายในของฝ่ายปกครองคือ อ.ก.พ. กระทรวง ดังนั้น อ.ก.พ. กระทรวงจึงมีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและดุลพินิจในการสั่งลงโทษ สำหรับรายงานการดำเนินการทางวินัยของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีแยกได้ดังนี้<sup>39</sup>

### 2.9.1 กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนภูมิภาค

ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ส่วนภูมิภาคไปแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานการลงโทษไปยังอธิบดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษสังกัด เมื่ออธิบดีได้รับรายงานการสั่งลงโทษจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว หากอธิบดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีจะต้องรายงานไปยัง อ.ก.พ.กระทรวงที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยสังกัดอยู่ตามมาตรา 109 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แต่หากอธิบดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษเนื่องจากการดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้ดุลพินิจลงโทษไม่เหมาะสม อธิบดีไม่มีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขได้ เนื่องจากอธิบดีไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นหากอธิบดีมีความเห็นแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีจะต้องรายงานไปยัง อ.ก.พ.กระทรวงเช่นเดียวกัน ตามมาตรา 109 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

อย่างไรก็ดี ไม่ว่า อ.ก.พ.กระทรวงจะได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัยจากอธิบดีกรณีเห็นชอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 109 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 หรือกรณีเห็นแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 109 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กระทรวงที่จะพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่าการลงโทษของผู้ว่าราชการจังหวัดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม อ.ก.พ.กระทรวงสั่งเป็นประการใดให้อธิบดีเป็นผู้ปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 109.

ตามมาตรา 109 วรรคสี่ และวรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แล้วแต่กรณี ถ้า อ.ก.พ. กระทรวงสั่งเพิ่มโทษ ข้าราชการพลเรือนที่ถูกเพิ่มโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ได้ แต่ถ้าหาก อ.ก.พ.กระทรวงเห็นชอบกับการลงโทษของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ถือว่าการดำเนินการทางวินัยถึงที่สุด

### 2.9.2 กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญส่วนกลาง

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการส่วนกลางหากถูกผู้บังคับบัญชาที่ต่ำกว่า อธิบดีสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังอธิบดี เมื่ออธิบดีได้รับ รายงานแล้ว อธิบดีในฐานะผู้บังคับบัญชามีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและการ ใช้ดุลพินิจ หากเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้อง อธิบดีมีอำนาจ สั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องได้ เมื่ออธิบดีได้สั่งให้แก้ไขการลงโทษวินัยหรือเป็นกรณีอธิบดีเป็นผู้สั่ง ลงโทษเอง (วินัยร้ายแรง/วินัยไม่ร้ายแรง) จากนั้นอธิบดีจะต้องรายงานไปยัง อ.ก.พ.กระทรวงตาม มาตรา 109 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 หาก อ.ก.พ. กระทรวง ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยของอธิบดี อ.ก.พ.กระทรวงมีอำนาจสั่งให้อธิบดีแก้ไขให้ถูกต้อง หรือให้เหมาะสม เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงสั่งหรือมีมติเป็นประการใด อธิบดีจะต้องปฏิบัติให้เป็นไป ตามนั้น<sup>40</sup>

### 2.10 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

การอุทธรณ์คือการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย โดยขอให้ผู้มี อำนาจตามกฎหมายยกเรื่องของตนขึ้นมาพิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน<sup>41</sup> ซึ่ง แตกต่างกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยตามข้อ 2.9 ข้างต้น เพราะรายงานการดำเนินการ ทางวินัยเป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษจะต้องมีการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาชั้น เหนือตน ทั้งนี้การรายงานการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการตรวจสอบกันเอง ในฝ่ายปกครอง ดังนั้นไม่ว่าผู้ถูกลงโทษจะมีการอุทธรณ์หรือไม่ก็ตามจะมีการรายงาน การดำเนินการทางวินัยเสมอ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็น วินัยอย่างร้ายแรงหรือวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพื่อให้องค์เหนือผู้บังคับบัญชาได้มีการ ตรวจสอบคำสั่งลงโทษวินัยได้ ซึ่งการอุทธรณ์จะแตกต่างกรณีกับการร้องทุกข์ เนื่องจากการอุทธรณ์ จะใช้กับกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยเท่านั้น หากไม่ใช่เป็นการถูกลงโทษทางวินัย เช่น การถูกสั่งให้

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 109 วรรคเจ็ด.

<sup>41</sup> สุทธาทิพย์ นาคาบดี.(2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนสามัญ. หน้า 20.

ออกจากราชการ หรือไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ใช้สิทธิร้องทุกข์แทน สำหรับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษแยกได้ 2 กรณี

#### 2.10.1 กรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง

เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ข้าราชการที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ.จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.กรมมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

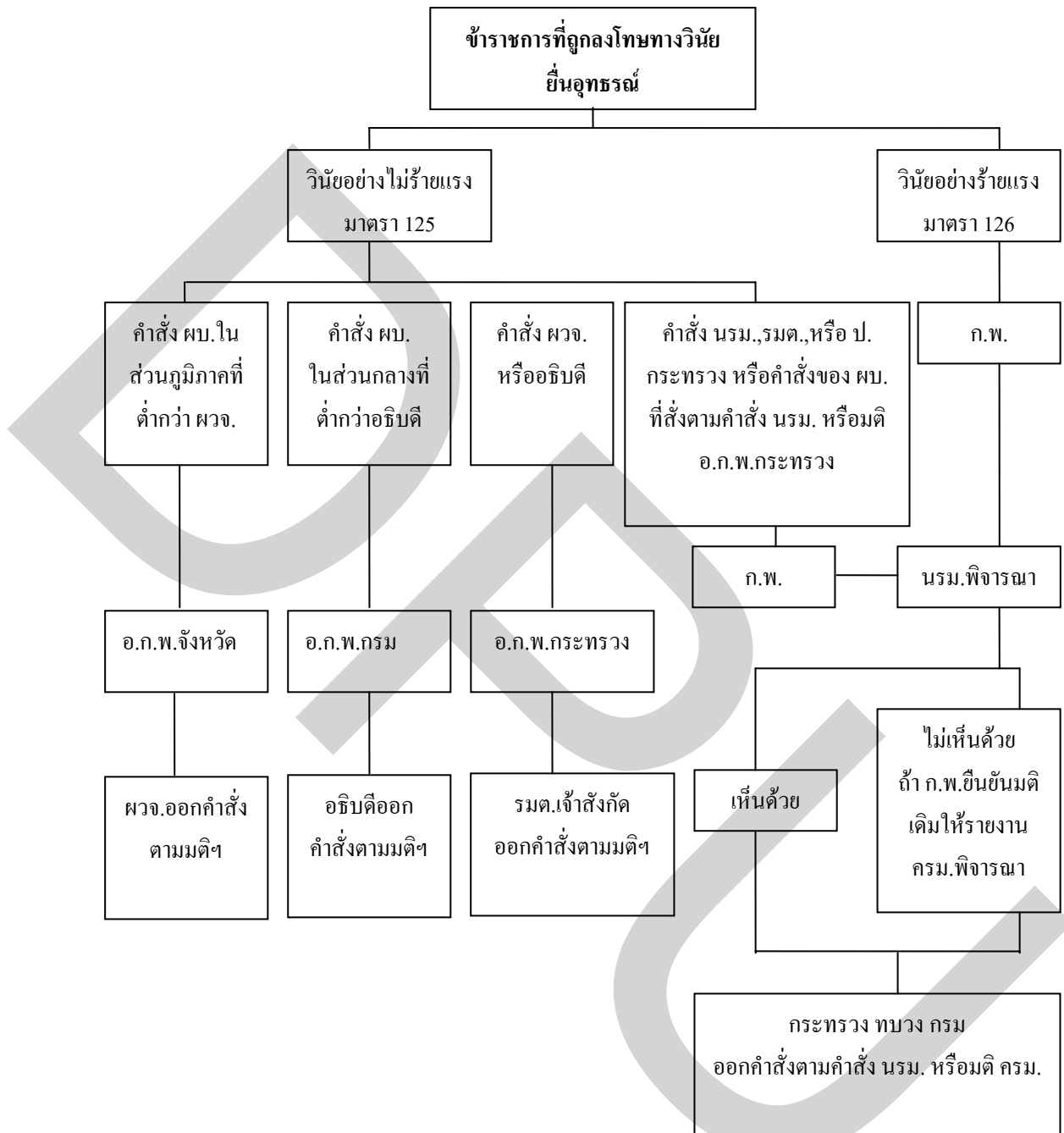
(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ ปลัดกระทรวงหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หากผู้อุทธรณ์ทราบผลการพิจารณาแล้วแต่ไม่พอใจยังมีสิทธิยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษต่อศาลปกครองได้

#### 2.10.2 กรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

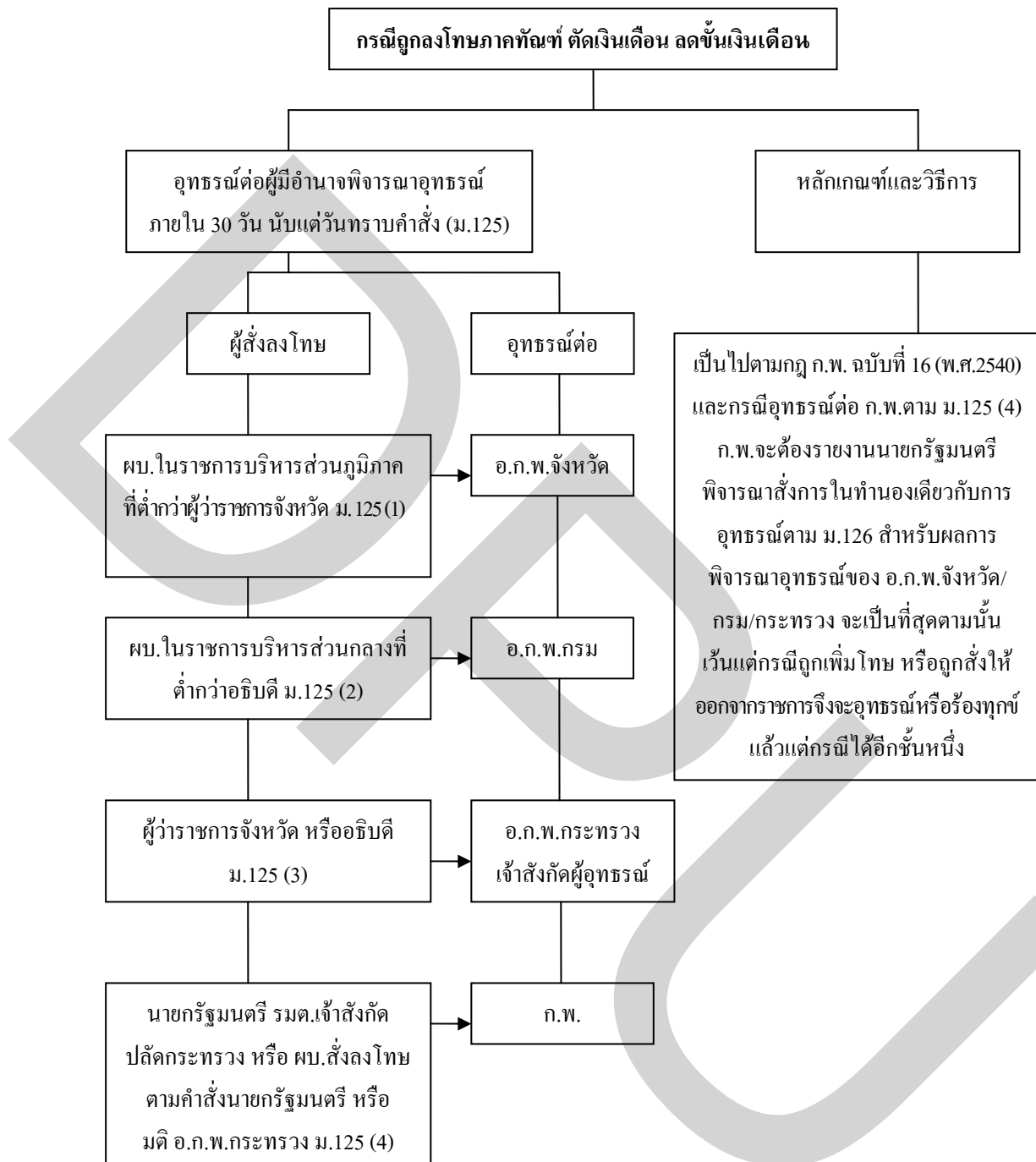
สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง (ปลดออกหรือไล่ออก) หากไม่พอใจจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ส่วนที่ถูกลงโทษปลดออก/ไล่ออกจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ภายในสามสิบวัน เช่นเดียวกัน<sup>42</sup> เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาแล้วเสร็จจะรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 หากนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดียังมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ส่วนจะยื่นฟ้องผู้ใด ยื่นฟ้องที่ศาลไหนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 96.

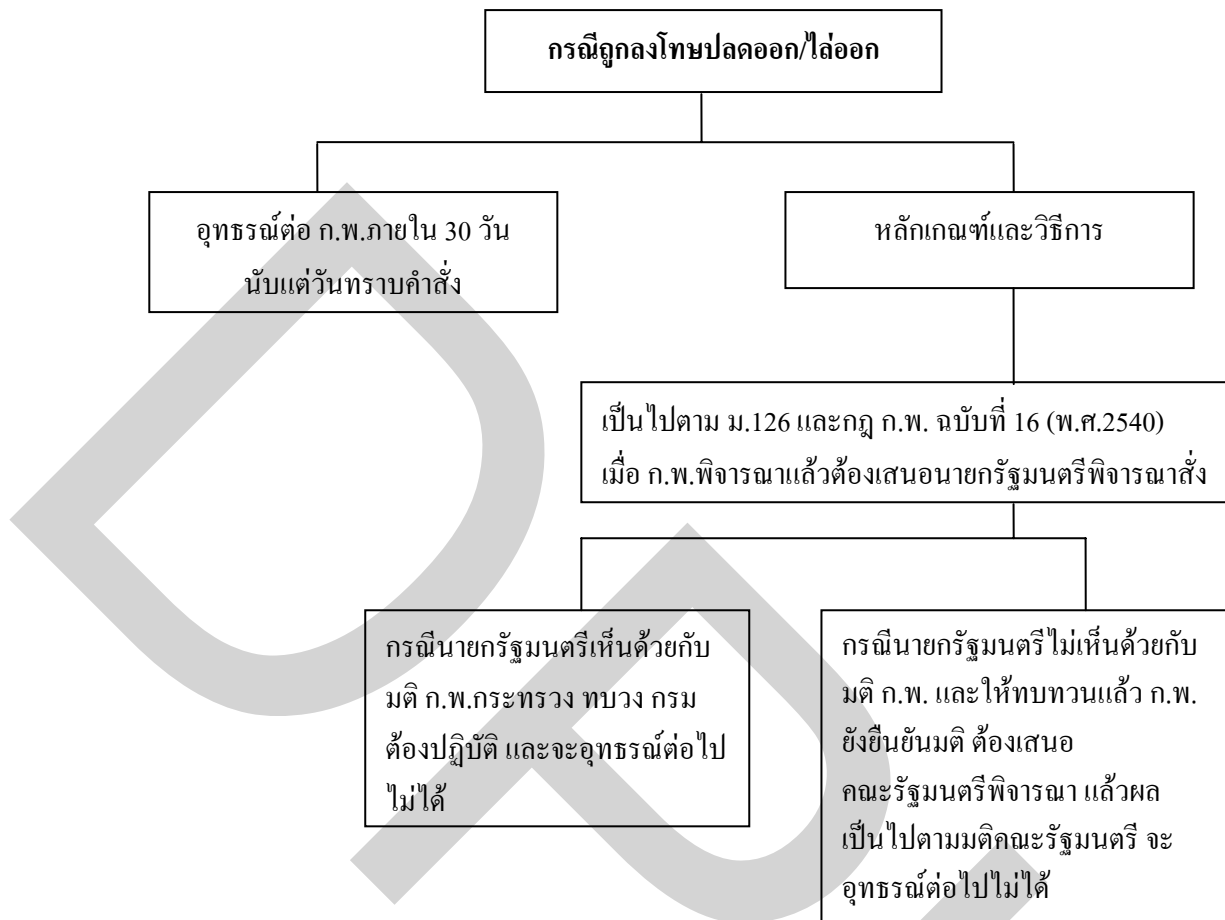


ภาพที่ 2.4 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย





ภาพที่ 2.5 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตาม ม.125



ภาพที่ 2.6 ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตาม ม.126

## 2.11 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษได้มีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว เป็นหน้าที่ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณีจะเป็น ผู้พิจารณาอุทธรณ์ดังนี้

2.11.1 กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ.จังหวัด ให้ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ แต่ก่อนที่ อ.ก.พ.จังหวัดจะพิจารณาจะต้องให้ผู้อุทธรณ์ไปแถลงการณ์ด้วยวาจา หากผู้อุทธรณ์ได้ระบุในอุทธรณ์ว่าต้องการแถลงการณ์ด้วยวาจาและเมื่อ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติ เป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

2.11.2 กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ.กรม ให้ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ แต่ก่อนที่ อ.ก.พ.กรมจะพิจารณาจะต้องให้ผู้อุทธรณ์ไปแถลงการณ์ด้วยวาจา หากผู้อุทธรณ์ได้ระบุในอุทธรณ์ว่าต้องการแถลงการณ์ด้วยวาจา เมื่อ อ.ก.พ.กรมมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

2.11.3 กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ.กระทรวง ให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ แต่ก่อนที่ อ.ก.พ.กระทรวงจะพิจารณาจะต้องให้ผู้อุทธรณ์ไปแถลงการณ์ด้วยวาจา หากผู้อุทธรณ์ได้ระบุในอุทธรณ์ว่าต้องการแถลงการณ์ด้วยวาจา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

2.11.4 กรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ. แยกเป็น 2 กรณีดังนี้

2.11.4.1 พิจารณาคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชา ดำเนินการเอง ในเรื่องนี้ ก.พ. มีอำนาจพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย กล่าวคือ หาก ก.พ. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ก.พ.มีอำนาจทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษได้ทุกกรณี

2.11.4.2 พิจารณาคำสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องนี้ ก.พ.มีอำนาจเฉพาะตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น แต่ ไม่มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 2.11.4.1 หรือ ข้อ 2.11.4.2 แต่ก่อนที่ ก.พ.จะพิจารณาจะต้องให้ผู้อุทธรณ์ไปแถลงการณ์ด้วยวาจา หากผู้อุทธรณ์ได้ระบุในอุทธรณ์ว่าต้องการแถลงการณ์ด้วยวาจา เมื่อ ก.พ.มีมติเป็นประการใดจะต้องรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งอุทธรณ์ หากนายกรัฐมนตรีมีความเห็นแย้งกับความเห็นของ ก.พ. และ ก.พ.ยังยืนยันตามมติเดิมให้ ก.พ.รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการคณะรัฐมนตรีมีมติประการใดแล้ว จะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ ดังนั้น หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือนายกรัฐมนตรี ยังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

แต่เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไปว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ควรจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์กี่วัน

## บทที่ 3

### ความเป็นมาของการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทของคดีปกครอง เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

#### 3.1 ระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครอง เอกชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม แต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หากคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม ดังนั้น องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาคดีพิพาททางปกครองระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชนก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาลยุติธรรม ซึ่งแยกพิจารณาดังนี้

##### 3.1.1 สิทธิในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2476 ราษฎรผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ราษฎรมีสิทธิเพียงยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมเท่านั้น แต่ครั้งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2476 แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังไม่ได้วินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง เพราะยังไม่ได้มีการตรากฎหมายในการกำหนดประเภทของคดีตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ครั้นต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.2492 ซึ่งตั้งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นต่างจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ราษฎรผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองจึงสามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ แต่การทำงานของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติโดยเฉพาะการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ กล่าวคือ หากหน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ ดังที่ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 818/2489 ซึ่งมีข้อเท็จจริงอยู่ว่าโจทก์รับราชการสังกัดกระทรวงเศรษฐการในขณะนั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งต่อมากระทรวงเศรษฐการมีคำสั่งให้โจทก์ออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง โจทก์จึงได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์

ซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีมติให้โจทก์กลับเข้ารับราชการ แต่กระทรวงเศรษฐกิจไม่ยอมปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ โจทก์จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมขอให้ศาลสั่งให้จำเลย (นายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งให้โจทก์กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องโดยให้เหตุผลว่า การขอลกลับเข้ารับราชการใหม่ตามมติของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนประกอบด้วยกฎกระทรวงและระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะจะนำคดีมาฟ้องศาลเพื่อบังคับให้จำเลย (นายกรัฐมนตรี) สั่งกลับเข้ารับราชการต่อไปตามเดิมไม่ได้ เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สั่งการ เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการทุกกระทรวงได้มีการสั่งการแล้ว ข้าราชการของกระทรวงต่างๆ จึงต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามอาจเป็นความผิดทางวินัยได้ ซึ่งการสั่งการของนายกรัฐมนตรีมีความเป็นอิสระโดยจะสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้ แต่การดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็มีลักษณะเป็นการควบคุมการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจปกครอง แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมือง<sup>43</sup> ฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คล้ายๆ กับองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองขั้นสุดท้าย<sup>44</sup> ในองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร

#### 3.1.1.1 ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะใช้หลักเกณฑ์กว้างกว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม โดยถือหลักกว่าราษฎรผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายตามความเป็นจริงมีสิทธิร้องทุกข์อันเนื่องจากการกระทำทางปกครองเพื่อขอให้ปลดเปลื้องทุกข์ได้

#### 3.1.1.2 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

สำหรับเรื่องที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีลักษณะอยู่

3 ประการ<sup>45</sup>

<sup>43</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์ ก (2542). กฎหมายปกครอง. หน้า 7.

<sup>44</sup> อุทัย หงส์ศิริ. (2540). “นิติกรรมทางปกครอง.” คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 253-254.

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 19.

1) คำร้องทุกซ์ต้องมีลักษณะเป็นการกล่าวหาหรือโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐ

2) ผู้ร้องทุกซ์จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

3) ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(1) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(2) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(4) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็น

สาระสำคัญ

(5) กระทำการโดยไม่สุจริต หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร

แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์จะรับเรื่องไว้พิจารณาจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ต้องไม่เป็นเรื่องร้องทุกซ์ที่มีลักษณะเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหารหรือการกระทำทางรัฐบาล<sup>46</sup>

(2) ต้องไม่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีมติเด็ดขาดแล้ว<sup>47</sup>

(3) ต้องไม่เป็นเรื่องที่ยังมีการฟ้องร้องเป็นคดีความกันอยู่ในศาลหรือที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเด็ดขาดไปแล้ว<sup>48</sup>

(4) เรื่องร้องทุกซ์จะต้องมีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>49</sup>

(5) จะต้องไม่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่กรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่โดยผู้ร้องทุกซ์ได้เสนออีกครั้งภายใน 5 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกซ์ได้มีคำวินิจฉัย และต้องพิสูจน์ให้เห็นที่พอใจแก่

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 20.

<sup>47</sup> แห่งเดิม. มาตรา 20(2).

<sup>48</sup> แห่งเดิม. มาตรา 20(3).

<sup>49</sup> แห่งเดิม. มาตรา 20(4).

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วยว่าได้พบพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเสร็จเด็ดขาดแล้วเปลี่ยนแปลงไป<sup>50</sup>

(6) จะต้องไม่เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์โดยไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร<sup>51</sup>

(7) จะต้องไม่เป็นเรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ กล่าวคือ ไม่ได้ร้องทุกข์ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงสาเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือนับแต่วันพ้นกำหนด 120 วัน นับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี เว้นแต่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามกฎหมายได้ตามที่เห็นสมควร<sup>52</sup>

### 3.1.1.3 การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้วมีแนวทางวินิจฉัยอยู่ 4 แนวทาง คือ

1) ไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา เพราะไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

2) ยกคำร้องทุกข์

3) ยุติและจำหน่ายเรื่อง

4) เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการเยียวยาทุกข์ให้ผู้ร้องทุกข์<sup>53</sup>

สำหรับกรณีการเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีนั้น จะเริ่มต้นจากเมื่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และความเห็นของรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคณะกรรมการร่างกฎหมายประจำ ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้อง

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 50.

<sup>51</sup> แห่งเดิม. มาตรา 46.

<sup>52</sup> แห่งเดิม. มาตรา 23.

<sup>53</sup> ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2540). คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค. หน้า 80-83.



เสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัย<sup>54</sup> ซึ่งการเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีนี้ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะทำบันทึกเสนอความเห็นของเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือตั้งข้อสังเกตอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีก็ได้

เมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้วจะมีการแจ้งผลการสั่งการมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ผู้ร้องทุกข์และส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุผลเจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจถูกลงโทษทางวินัยได้<sup>55</sup>

#### 3.1.1.4 สภาพคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

สืบเนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีไช่องค์กรที่มีอำนาจสั่งการได้หรือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ จึงทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่มีสภาพบังคับ จึงต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวผูกมัดฝ่ายปกครองที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม โดยฝ่ายปกครองจะยกขึ้นมาพิจารณาอีกไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นเรื่องการพิจารณาและมีหลักฐานใหม่ภายใน 5 ปี นับแต่มีคำวินิจฉัย<sup>56</sup> หากฝ่ายปกครองไม่ยอมทำตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแล้วเกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อเรียกค่าเสียหายได้<sup>57</sup>

สำหรับวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะระบุในรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี<sup>58</sup> หากคณะรัฐมนตรีได้รับทราบรายงานแล้วฝ่ายปกครองยังไม่ได้ปฏิบัติตาม รัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามหรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้<sup>59</sup>

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 49. ซึ่งถูกยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542.

<sup>55</sup> หนังสือสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว.59 ลงวันที่ 22 เมษายน 2528

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 50.

<sup>57</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 453.

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522, มาตรา 62 (9).

<sup>59</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. เล่มเดิม. หน้า 454.

### 3.1.2 สิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

#### 3.1.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้นประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย มีสิทธิที่จะเลือกร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับพิจารณาคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรม และการพิจารณาคดีปกครองของศาลยุติธรรมจะถือเสมือนเป็นคดีแพ่งทั่วไป จึงมีการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ แต่ประชาชนผู้ที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมอันเนื่องจากข้อพิพาททางปกครอง นอกจากจะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้ว ยังมีเงื่อนไขในการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมดังนี้

1) คู่ความในคดีปกครองจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามมาตรา 1 (11) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>60</sup> แต่ก็มีบางตำแหน่งแม้ไม่มีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ เช่น ตำแหน่งพนักงานสอบสวน<sup>61</sup> ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>62</sup> ตำแหน่งอธิบดี<sup>63</sup> และตำแหน่งนายอำเภอ<sup>64</sup>

สำหรับส่วนราชการส่วนใหญ่สามารถฟ้องต่อศาลได้เพราะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ส่วนราชการใดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่จะต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติจัดตั้งส่วนราชการ เช่น กองทัพอากาศที่ 1 สังกัดกองทัพบก ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาล

2) คดีปกครองที่จะยื่นฟ้องต่อศาลจะต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากการกระทำของฝ่ายปกครองยังไม่ได้โต้แย้งสิทธิของประชาชนก็ยังไม่มียื่นฟ้องคดีต่อศาล เช่น คำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานที่อาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ข้อ 77 ที่เตือนให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้างไม่เป็นการโต้แย้งเพราะคำเตือนไม่ใช่คำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นการแจ้งให้นายจ้างทราบว่านายจ้างได้กระทำการฝ่าฝืนประกาศ

<sup>60</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 642/2490,495/2519

<sup>61</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2555/2524,2223/2528

<sup>62</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 66/2517, 703/2524

<sup>63</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2872/2527

<sup>64</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2458/2544

กระทรวงมหาดไทยและนายจ้างต้องปฏิบัติอย่างไร คำเตือนของเจ้าหน้าที่จึงยังไม่มีผลในทางกฎหมาย ที่จะต้องให้นายจ้างปฏิบัติตาม<sup>65</sup>

3) คดีปกครองที่จะยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น หากมีกฎหมายกำหนด ขั้นตอนการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ จะต้องมีการอุทธรณ์ต่อองค์กรหรือคณะกรรมการเสียก่อน แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ก็สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ทันที

สำหรับกรณีกฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์ไว้ก่อนยื่นฟ้องคดี ก็จะต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาด้วย หากไม่ได้อุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาถึงแม้ ผู้พิจารณาอุทธรณ์จะไม่ได้กล่าวถึง หากภายหลังมีการนำคดีสู่ศาล ศาลอาจยกข้อที่ไม่ได้อุทธรณ์ ภายในระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเป็นเหตุยกฟ้องได้ เนื่องจากศาลฎีกาเห็นว่า เป็นการอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย เมื่ออุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาล<sup>66</sup>

4) เมื่อทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์จากฝ่ายปกครองแล้วจะต้อง ยื่นฟ้องภายในกำหนดที่กฎหมายกำหนดไว้ มิฉะนั้นจะทำให้คดีขาดอายุความ<sup>67</sup> แต่บางกรณีที่ฝ่ายปกครอง ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์จนเวลาด่วงเลยที่กฎหมายกำหนดก็มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ เพราะถือว่า ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเท่ากับมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของตนเอง<sup>68</sup>

### 3.1.2.2 ลักษณะของคดีปกครองที่ยื่นต่อศาลยุติธรรม

การฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมมีขอบเขตจำกัดเฉพาะการโต้แย้ง สิทธิหรือหน้าที่ของเอกชน การฟ้องคดีจึงมีลักษณะมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะถูกละเมิด มากกว่าเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และคดีส่วนใหญ่ที่ยื่นฟ้องต่อศาลจะเป็นกรณีเอกชนเป็น โจทก์ยื่นฟ้องฝ่ายปกครอง ซึ่งคดีปกครองที่ยื่นฟ้องต่อ ศาลยุติธรรมมีดังนี้

#### 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับกฎ

การยื่นฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมไม่สามารถยื่นฟ้องได้ทุกกรณี กล่าวคือ คดีที่จะยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้จะต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากไม่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลแล้ว ไม่สามารถยื่นฟ้องได้ และในการยื่นฟ้องนั้นราษฎรไม่สามารถยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนกฎได้

<sup>65</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1444/2519 (ประชุมใหญ่), 2488/2519,60/2520,649/2520

<sup>66</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1326/2530,557/2508

<sup>67</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 810/2505,1314/2522

<sup>68</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 731/2480,1550/2482

ถึงแม้ว่าฝ่ายปกครองจะออกกฎไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม สาเหตุที่ไม่สามารถยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนกฎได้เพราะฝ่ายปกครองยังไม่ได้นำกฎมาออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดต่อราษฎร ราษฎรจึงยังไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การที่ฝ่ายปกครองออกกฎยังไม่ได้โต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของราษฎร<sup>69</sup>

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าราษฎรจะยื่นฟ้องเพิกถอนกฎไม่ได้โดยตรง แต่ศาลยุติธรรมสามารถเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยทางอ้อม กล่าวคือ ก่อนที่ศาลจะพิพากษาว่าคำสั่งของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่เนื่องจากฝ่ายปกครองได้นำกฎมาใช้ในการออกคำสั่ง ก่อนที่ศาลจะตรวจสอบคำสั่งของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลยุติธรรมได้วางกรอบในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก กฎนั้นตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท และอยู่ในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายแม่บททำให้ไว้หรือไม่ และขัดกับกฎหมายอื่นที่มีสภาพบังคับสูงกว่าหรือไม่ ประการที่สอง กระบวนการตรากฎหมายเป็นไปตามกฎหมายแม่บทกำหนดไว้หรือไม่ มีประกาศให้ประชาชนทราบตามกฎหมายแม่บทกำหนดไว้หรือไม่ หากศาลเห็นว่ากฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะพิจารณาว่าไม่นำกฎนั้นมาใช้บังคับแก่คู่ความเท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎ แต่ศาลมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองที่อ้างกฎนั้นได้<sup>70</sup> หรือศาลจะพิพากษาว่าจำเลยผู้ฝ่าฝืนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีความรับผิดชอบทางอาญา<sup>71</sup> และการที่ศาลไม่มีอำนาจเพิกถอน จึงทำให้ผลของคดีมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากราษฎรผู้ใดได้รับความเดือดร้อนจากการที่ฝ่ายปกครองนำกฎมาใช้ในการออกคำสั่งอีก ราษฎรจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลอีกครั้งหนึ่ง<sup>72</sup>

## 2) คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คดีปกครองที่ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมส่วนใหญ่จะเป็นการยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่นการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดจอก์ออกจากราชการ<sup>73</sup> หากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว มีผลทำให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

<sup>69</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1357/2496

<sup>70</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 508/2527, 720/2505, 1832/2527

<sup>71</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 496-497/2489, 67/2490, 56/2491, 315/2495

<sup>72</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. เล่มเดิม. หน้า 320.

<sup>73</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1745/2540

### 3) คดีที่ฟ้องให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงินจะมีลักษณะเป็นการฟ้องคดีละเมิดซึ่งในการฟ้องคดีละเมิดก็เพื่อเรียกให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองแต่ทำให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน

นอกจากนี้คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงินอันเกิดจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกด้วย แต่ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีเพื่อให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเวนคืนจะต้องมีการอุทธรณ์เกี่ยวกับค่าชดเชย หากยังไม่ได้มีการเวนคืน ยังไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล

### 4) คดีที่ฟ้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

การยื่นฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการก็เนื่องจากเอกชนเห็นว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วมีผลกระทบต่อเอกชน เช่น การฟ้องขอให้กรมทะเบียนการค้ารับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่โจทก์มีสิทธิ<sup>74</sup> การฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่โจทก์<sup>75</sup>

### 5) คดีที่ฝ่ายปกครองขอให้ศาลสั่งให้เอกชนกระทำการ

ผู้ที่ยื่นฟ้องต่อศาลส่วนใหญ่มักจะเป็นประชาชน แต่ก็มีส่วนที่ฝ่ายปกครองยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เอกชนกระทำการ เช่น การร้องขอให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประทุมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 ที่บัญญัติว่าบรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการมีมติว่าเป็นทรัพย์สินที่ร้ายวผิดปกติหรือเพิ่มขึ้นผิดปกติตามมาตรา 21 ทวิ ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้า เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน (ปัจจุบันพระราชบัญญัติถูกยกเลิกไปแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542) หรือกรณีฝ่ายปกครองยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เอกชนรื้อถอนอาคาร แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจรื้อถอนอาคารที่สร้างผิดแบบได้เองก็ตาม<sup>76</sup>

#### 3.1.2.3 อำนาจศาลในการพิจารณาคดี

การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองจะต้องมีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นก่อน หากคดีใดยังไม่มีมีการโต้แย้งสิทธิ ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคดีได้

<sup>74</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2383/2536

<sup>75</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 931/2523

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, มาตรา 42.

และในการพิจารณาคดีศาลจะใช้ระบบกล่าวหา กล่าวคือ ศาลจะเป็นคนกลางคอยกำกับ การดำเนินคดีของกลุ่มความ จึงเป็นภาระหน้าที่ของกลุ่มความที่จะเสนอข้อเท็จจริงต่อศาล

#### 3.1.2.4 ข้อบกพร่องในการพิจารณาคดี

การที่เอกชนได้ยื่นต่อศาลเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่ทำให้ เอกชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายถือเป็นกระบวนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม แต่การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง (คดีปกครอง) โดยศาลยุติธรรมพบว่ามีข้อบกพร่องในการพิจารณาคดีดังนี้<sup>77</sup>

1) การที่เอกชนร้องขอให้ศาลยุติธรรมพิพากษาว่าการกระทำ ทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกระบวนการต่างๆเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนกับเอกชนเป็นคู่ความ โดย กฎหมายดังกล่าวมีความสลับซับซ้อนยุ่งยากมาก จำเป็นที่เอกชนจะต้องมีนายความช่วยว่าต่าง แก่ต่างให้เสมอ เป็นเหตุให้ผู้ยากไร้ไม่อยู่ในวิสัยที่จะแบกรับค่าใช้จ่าย โดยในทางปฏิบัติผู้ที่ จะร้องขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะแต่คนที่ มีฐานะร่ำรวย ซึ่งคนเหล่านั้นเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่าจะ เน้นหนักไปในทางระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งระบบนี้จะผลักระบบการพิสูจน์ให้ตกอยู่ แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงจึงทำให้เป็นอุปสรรคแก่เอกชน เพราะเอกชนยื่นฟ้องต่อศาลว่า การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เอกชนต้องอ้างพยานเอกสาร ซึ่งฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองพยานเอกสารหลักฐานในการพิสูจน์ตามคำฟ้อง

2) กรณีเอกชนเห็นว่าการที่ฝ่ายปกครองออกกฎไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท แต่เอกชนไม่มีอำนาจที่จะ ฟ้องเพิกถอนกฎได้โดยตรง โดยเอกชนจะต้องขอให้ตนเองถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาฝ่าฝืน “กฎ” นั้นเสียก่อน จึงค่อยต่อสู้ในคำให้การว่า “กฎ” นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ตนฝ่าฝืนกฎ จึงไม่เป็นความผิดทางอาญา ดังนั้นจึงอาจมีกฎที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่คงยังมีผลใช้บังคับอยู่

3) กรณีมีการต่อสู้ในคำให้การว่า “กฎ” ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หาก ศาลเห็นว่า “กฎ” ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำให้การของเอกชนจริง ศาลไม่มีอำนาจเพิกถอน “กฎ” คงมีอำนาจเพียงไม่นำ “กฎ” นั้นมาใช้บังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น จึงทำให้กฎนั้นยังคงมี ผลใช้บังคับและฝ่ายปกครองอาจใช้กฎนั้นบังคับแก่เอกชนคนอื่นต่อไปอีกได้ ซึ่งเอกชนก็จะต้อง

<sup>77</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ก เล่มเดิม. หน้า 71-74.

กล่าวอ้างในคำให้การว่า “กฎ” ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในการพิจารณาคดีของศาลในคดีหลักนั้นศาลอาจจะไม่เห็นด้วยและพิพากษา “กฎ” นั้นชอบด้วยกฎหมายก็ได้ ซึ่งจะทำให้เอกชนถูกปฏิบัติต่างกัน ทั้งๆที่ถูกฝ่ายปกครองใช้กฎอันเดียวกันมาใช้บังคับ

4) คดีส่วนใหญ่ของศาลยุติธรรมเป็นคดีที่เกี่ยวกับคดีแพ่งหรือคดีอาญา ผู้พิพากษาจึงได้รับการอบรมศึกษาให้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับคดีแพ่ง หรือคดีอาญา ทำให้คดีส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน รวมทั้งขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ จึงอาจทำให้การตีความกฎหมายมุ่งแต่ความจำเป็นของฝ่ายปกครองจนลิดีทรียภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอหรือหากคำนึงถึงลิดีทรียภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนอาจเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้

### 3.2 ระยะเวลาหลังจากการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว

ความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยมิได้เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงไม่กี่ปีนี้ หากแต่ได้เกิดขึ้นและดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลานานสามารถนับย้อนกลับไปถึงรัฐสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเนื่องจากได้ทราบพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเกณฑ์ชดออฟสเตด คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เพื่อจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมายกับเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน สถาบัน “ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” นี้เป็นรูปแบบของ องค์การศาลปกครองที่ใช้กันอยู่ในบางประเทศและถือเป็นต้นแบบในการพัฒนาองค์การศาลปกครองของไทยในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตามที่ปรึกษาดังกล่าวได้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและร่างกฎหมายเป็นหลัก โดยทำหน้าที่พิจารณาข้อเรียกร้องของราษฎรเกี่ยวกับงานราชการแผ่นดินเป็นส่วนน้อย ขณะที่ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้สร้างผลงานสำคัญ เอาไว้หลายเรื่อง เช่น เรื่องการเลิกทาส เป็นต้น

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้มีการตรากฎหมายอีกฉบับหนึ่งจัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้นโดยให้มีหน้าที่หลัก 2 ด้าน เช่นกัน คือ การให้คำปรึกษาและร่างกฎหมายกับการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองแต่หน้าที่ในประการหลังนี้ก็ไม่ได้มีการดำเนินการเพราะต้องรอให้มีกฎหมายเฉพาะมากำหนดรายละเอียดเสียก่อน

จวบจนกระทั่งปี พ.ศ.2522 จึงได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง โดยการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 เพื่อให้หน้าที่ทั้งสองด้านของคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินไปได้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองหรือเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของทาง

ราชการ โดยได้ใช้ระบบ “ร้องทุกข์” ที่ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอเรื่องความเดือดร้อนของตนให้ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” เป็นผู้วินิจฉัย จากนั้นได้เสนอคำวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรี พิจารณาดำเนินการต่อไป อันเป็นการเตรียมการเพื่อนำไปสู่การเป็นศาลปกครองที่สมบูรณ์ในเวลา ต่อมา

จากวิวัฒนาการตั้งแต่อดีตมาจนถึงการใช้ระบบ “ร้องทุกข์” นั้น จนเห็นเจตนารมณ์ที่ชัดเจน ในการจัดตั้งหรือพัฒนาระบบวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองว่าต้องการให้เป็นอีกระบบหนึ่ง แยกต่างหากจากระบบของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลหลักในคดีทั่วไป รัฐบาลทุกสมัยในระยะหลัง และผู้เกี่ยวข้องก็ได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามแนวทางนี้ เพราะเข้าใจถึงสภาพของ คดีปกครองและการดำเนินคดีปกครองซึ่งมีลักษณะพิเศษดังกล่าวมา ทั้งนี้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ของรัฐสภาด้วยการให้มีศาลปกครองเป็นศาล อีกระบบหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมและโดยการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อปฏิบัติงานในส่วนร้องทุกข์ ของคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นศาลปกครองเต็มรูปแบบ

ดังนั้น รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่าง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และร่างกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อ สภาผู้แทนราษฎร ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2540 โดยมีหลักการให้ยกเลิกงานวินิจฉัยร้องทุกข์ของ คณะกรรมการกฤษฎีกาและให้โอนเรื่องร้องทุกข์ไปเป็นคดีปกครองทั้งให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรการ ของศาลปกครองขึ้นใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญแทนที่จะให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ดังกล่าว ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเกิดขึ้นจากแรงผลักดันในการปฏิรูปการเมืองของประชาชน ก็ได้ยืนยันหลักการให้มีการ จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลอีกระบบหนึ่งต่างหากจากระบบศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 และต่อมาได้มีการตรา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยมีหลักการในทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ ที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ.2540

### 3.2.1 ความหมายของคดีปกครอง

Léon MOUREAU มีความเห็นว่าคดีปกครองเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่มีความ ขัดแย้งหรือโต้เถียงกันอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของฝ่ายปกครอง<sup>78</sup> ซึ่ง MOUREAU มีความพอใจ

<sup>78</sup> Léon MOUREAU, (1963). *Notion et spécificité du contentieux administratif*, Mélanges Jean DABIN, Tome. I, Paris, Sirey. p.180. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. การฟ้องคดีปกครองและการตรวจ คำฟ้อง : เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 8. หน้า 2.



นิยามนั้นมากกว่านิยามที่เห็นว่าคดีปกครองคือข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งกัน โดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองเพราะความหมายแรกนั้นผูกนิยามคดีปกครองไว้กับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (Activitiè administrative) ซึ่งหากไม่มีกิจกรรมนี้ย่อมไม่อาจเกิดคดีปกครองขึ้นได้ แต่ความหมายที่ MOUREAU ให้นี้ให้นักกฎหมายฝรั่งเศสยังถือเป็นความหมายที่กว้างเกินไป เพราะโดยปกติกฎหมายว่าด้วย “คดีปกครอง” จะเกี่ยวข้องกับคดีในศาล การฟ้องคดีต่อศาล และมักจะมองว่าเป็นเรื่องของศาลปกครอง<sup>79</sup>

ความหมายดังกล่าวมีนักกฎหมายฝรั่งเศสอีก 3 ท่านเห็นพ้องด้วยโดย J-M.AUBY และ R.DRAGO กล่าวว่า “ตามแนวจารีตประเพณีและความเห็นของนักกฎหมายแล้ว คดีปกครองจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและการยื่นฟ้องคดีปกครอง กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองในฐานะเป็นกฎหมายสาขาหนึ่ง อาจนิยามได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์ทั้งหมดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีการทางศาล<sup>80</sup>

Ch. DEBBASCH ได้ให้ความหมายของกฎหมายว่าด้วยคดีปกครองในทำนองเดียวกันว่า “คดีปกครองเป็นที่รวมของกฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการหาข้อยุติของศาลเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองและได้มีการนำข้อพิพาทนี้เสนอต่อศาลปกครอง”<sup>81</sup>

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “คดีปกครอง” ข้างต้นแล้ว อาจสรุปว่า “คดีปกครอง” หมายถึง บรรดาข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐ (ฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับอำนาจมหาชนในการดำเนินการทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด) หรือองค์กรมหาชนอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งข้อพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และกฎหมายลำดับรอง<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Bernard PACTEAU, (1999). *Contentieux administratif*, 5<sup>e</sup> é d, Paris, P.U.F. p.16. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

<sup>80</sup> J.M.AUBY et R.DRAGO, (1984). *Traité de contentieux administratif*, Tome I, 2<sup>e</sup> éd, Paris, L.G.D.J., p.10. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. แหล่งเดิม. หน้าเดิม.

<sup>81</sup> Charles DEBBASCH, (1990). *Contentieux administratif* 5<sup>e</sup> é d, Paris, Polloz, p. 1. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ. แหล่งเดิม. หน้า 3.

<sup>82</sup> กรมราชทัณฑ์ (2546). *การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*. หน้า 46. (รายงานวิจัย)

### 3.2.2 ลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง<sup>83</sup>

3.2.2.1 เป็นวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน (inquisitoire) วิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน โดยระบบไต่สวนนี้ ตุลาการศาลปกครองจะมีบทบาทที่สำคัญในการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มคดี กำหนดประเด็นหรือกำหนดทิศทางแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้คู่กรณีทำคำให้การ ทำคำคัดค้านคำให้การหรือคำให้การเพิ่มเติม แสวงหาพยานหลักฐานที่คิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อคดี<sup>84</sup> รวมทั้งใช้อำนาจตามมาตรา 61<sup>85</sup> เรียกพยานมาไต่สวนหรือให้หน่วยงานทางปกครองส่งเอกสารหลักฐานหรือการตัดสินใจว่าข้อเท็จจริงเพียงพอในการที่จะพิพากษาหรือคำสั่งหรือไม่<sup>86</sup>

ส่วนระบบกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางคอยกำกับการดำเนินคดีและการนำสืบพยานของกลุ่มความ การแพ้ชนะคดีนอกจากขึ้นอยู่กับรูปคดีและพยานหลักฐานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความสามารถของ ทนายความและกำลังทรัพย์ของกลุ่มความ ทำให้ประชาชนที่ยากไร้ไม่มีทุนทรัพย์อยู่ในฐานะ เสียเปรียบเพราะไม่มีทุนทรัพย์ในการจ้างทนายความ

<sup>83</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 6-7.

<sup>84</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, ข้อ 65.

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, มาตรา 61 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง (2) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุเอกสารหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา (3) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (4) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา (5) ไต่สวนหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และวรรคสองบัญญัติว่าในกรณีจำเป็นตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสภาพสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

<sup>86</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, ข้อ 61.

3.2.2.2 เป็นวิธีพิจารณาที่ใช้เอกสารเป็นหลัก (procedu re ecrite) ในการพิจารณาคดีปกครอง ตุลาการศาลปกครองจะแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่คู่กรณีได้ยื่นต่อศาล ได้แก่ คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานเอกสารที่หน่วยงานทางปกครองหรือพยานยื่นต่อศาล ตลอดจนรายงานความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ

สำหรับการพิจารณาคดีปกครองโดยปกติแล้วจะไม่มี การสืบพยานบุคคล เพราะส่วนใหญ่จะใช้วิธีไต่สวนข้อเท็จจริงจากพยานหรือคู่กรณี

3.2.2.3 เป็นวิธีพิจารณามีลักษณะโต้แย้งกันและแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ (Procedure contradictoire) การพิจารณาคดีไม่ว่าจะเป็นของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ศาลจะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของตนได้อย่างเต็มที่ เว้นแต่มีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผยเพื่อไม่ให้การดำเนินการของรัฐเสียหาย แต่ศาลจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้<sup>87</sup> ตลอดจนการแสวงหาข้อเท็จจริงจากการไต่สวนจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีโอกาสคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ข้อเท็จจริงนั้นไม่กระทบต่อการพิจารณาคดีหรือคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีทราบก็ได้<sup>88</sup>

### 3.2.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้น

ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาศาลจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ได้ครบถ้วนถูกต้อง เพราะในความสัมพันธ์ระหว่างทางราชการกับเอกชนนั้นทั้งสองฝ่ายจะอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ต้องใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวน ควบคู่กับหลักการให้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการฟังความสองฝ่าย ด้วยเหตุนี้หากผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มที่ เช่น จำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานต่างๆ ที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการก็สามารถระบุเหตุขัดข้องได้ หรือเมื่อทางราชการมีคำชี้แจงหรือข้อโต้แย้งอย่างไรจะต้องให้เอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีได้โต้แย้งคำชี้แจงดังกล่าว ตลอดจนในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกก็ยังเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสู้ประจักษ์ประจานของฝ่ายตนและอาจมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาลได้อีกด้วย

ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองยังให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างตุลาการศาลปกครองด้วยกัน เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อเท็จจริง ในการพิจารณาคดีปกครองจะมี

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 55 วรรคสอง

<sup>88</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 51 วรรคสาม.

“ตุลาการเจ้าของสำนวน” เป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง แต่จะต้องเสนอข้อเท็จจริงนั้นต่อตุลาการอื่นที่ประกอบเป็นองค์คณะและต่อ “ตุลาการผู้แถลงคดี” ซึ่งมีใช้ตุลาการในองค์คณะที่ตุลาการเจ้าของสำนวนสังกัดอยู่นั้นได้พิจารณาด้วย การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีของ “ตุลาการผู้แถลงคดี” จะเสนอ “คำแถลงการณ์” ซึ่งรวมถึงความเห็นในทางชี้ขาดตัดสินต่อองค์คณะก่อนที่องค์คณะจะลงมติวินิจฉัย ซึ่งแม้ว่าคำตัดสินขององค์คณะจะถือเป็นคำพิพากษา แต่การให้มีตุลาการผู้แถลงคดีเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะจะช่วยส่งเสริมให้การใช้อำนาจตัดสินคดีขององค์คณะมีความรอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะหากองค์คณะไม่เห็นด้วยกับคำแถลงการณ์โดยหลักก็จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือมากกว่า รวมทั้งจะมีการเปรียบเทียบข้อวินิจฉัยและเหตุผลของตุลาการผู้แถลงคดีและขององค์คณะได้ง่าย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาขององค์คณะและคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่กันเสมอ

วิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองเป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ซึ่งระเบียบดังกล่าวเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 และ 66 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง รวมทั้งการกำหนดมาตรการหรือวิธีคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองดังกล่าว ซึ่งขั้นตอนการดำเนินคดีปกครองมีดังนี้

### 3.2.3.1 การเสนอคำฟ้อง

การควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครอง ถึงแม้ศาลปกครองจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองไม่มีอำนาจหยิบยกเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นมาพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ด้วยตนเอง หากแต่จะต้องรอให้ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาล ศาลปกครองจึงจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองได้ ซึ่งคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ

- 1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด

เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

คำว่า การกระทำทางปกครองคือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง<sup>89</sup> โดยกระทำการทางปกครองจำแนกได้ 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง โดยคำว่านิติกรรมทางปกครองหมายถึงการอันองค์ของรัฐฝ่ายปกครอง องค์การอื่นของรัฐหรือองค์การเอกชนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติทำลงแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหน่วยงานของรัฐอื่นและในนามของหน่วยงานดังกล่าว แต่เพียงอย่างเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่าตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลนั้นหรือบุคคลคณะนั้น โดยที่บุคคลนั้นหรือบุคคลคณะนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม<sup>90</sup> และนิติกรรมทางปกครองสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ กฎ และคำสั่งทางปกครอง ส่วนคำว่าปฏิบัติการทางปกครองหมายถึง การอันองค์การของรัฐฝ่ายปกครอง องค์การอื่นของรัฐ หรือองค์การเอกชนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติทำลงแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐและในนามของหน่วยงานดังกล่าว โดยที่กระทำนั้นไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง<sup>91</sup> แต่อย่างไรก็ตามสำหรับคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำว่า กฎ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้ความหมายของ “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกา

<sup>89</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ข เล่มเดิม. หน้า 132

<sup>90</sup> แหล่งเดิม. หน้า 147.

<sup>91</sup> แหล่งเดิม. หน้า 153.

กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับที่ดินของราษฎรและหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับสิทธิการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้าน พ.ศ.2527<sup>92</sup>

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำว่าคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้ให้ความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ดังนี้ (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>93</sup> จากบทนิยามดังกล่าว คำสั่งทางปกครองแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง คำสั่งทางปกครองโดยเนื้อหา กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ การเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมหรือวิชาชีพอื่น และประเภทที่สอง คำสั่งทางปกครองโดยผลของกฎหมาย ได้แก่ คำสั่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เช่น คำสั่งยกเลิกการประกวดราคาเนื่องจากมีผู้เสนอราคาให้แก่ราชการเพียงรายเดียว

<sup>92</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2544

<sup>93</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

๑๗๑

๑๗๑

1. ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง

(1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิ

ประโยชน์

(2) การอนุมัติตั้งชื่อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือใช้สิทธิประโยชน์

(3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน

(4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

ส่วนกรณีที่ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองหมายถึง การเตรียมการ การพิจารณา การให้ความเห็นหรือการแนะนำที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เช่น การตั้งกรรมการสอบสวนเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งเพื่อให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงประกอบวินิจฉัยสั่งการเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครอง<sup>94</sup> และคำสั่งตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการบุกรุกอุทยานแห่งชาติ เป็นเพียงคำสั่งภายในหน่วยงานไม่มีผลเป็นการก่อกวนสัมพันธไมตรีขึ้น จึงไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง<sup>95</sup>

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอื่นใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีโต้แย้งการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอย โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>96</sup>

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งอื่น (ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง<sup>97</sup>

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การละเลยต่อหน้าที่ หมายความว่า มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางปกครองทำการเปรียบเทียบปรับ เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบกจึงได้ยึดใบอนุญาตขับขี่

<sup>94</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 349/2545

<sup>95</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 386/2545

<sup>96</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 104/2545 และที่ 144/2545

<sup>97</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549

แต่ไม่ดำเนินการส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>98</sup>

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หมายความว่า กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติและได้ปฏิบัติหน้าที่นั้นแล้ว แต่ใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานกว่าปกติวิสัยที่จะพึงใช้กัน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินและแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด<sup>99</sup> และผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นระยะเวลากว่า 1 ปี เจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้ทั้งๆที่ได้การตรวจสอบแล้วว่าที่ดินไม่ได้อยู่ในที่สาธารณะ<sup>100</sup>

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

การกระทำละเมิด คือ การกระทำใดๆ ต่อบุคคลอื่น โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 อย่างไรก็ตาม คดีละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองจะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ คือ (1) เป็นคดีหรือข้อพิพาทเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (2) เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยแยกพิจารณา ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นๆ

(ก) คดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและพืชผลทางการเกษตร

<sup>98</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2544 (ประชุมใหญ่)

<sup>99</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 105/2545, ที่ 343/2545 และที่ 444/2545

<sup>100</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 154/2545 และที่ 156/2545



เพื่อดำเนินการขุดลอกคลองตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย<sup>101</sup> และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ว่าจ้างให้บริษัทเอกชนดำเนินการถมดินบริเวณหนองน้ำสาธารณะ ทำให้ปิดกั้นถนนและทางน้ำที่ใช้สัญจรจนเกิดน้ำท่วมขัง ถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย<sup>102</sup>

(ข) คดีละเมิดอันเกิดจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด เช่น การที่กองบัญชาการตำรวจนครบาลเปลี่ยนแปลงคำสั่งจากผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เพราะมีมลทินมัวหมองในกรณีถูกสอบสวนเป็น ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการตามเดิม กับขอใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างถูกออกจากราชการ เป็นคดีพิพาทตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3)<sup>103</sup>

(ค) คดีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเทศบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเก็บเงินของสถานธนาณูปาลมีหน้าที่ควบคุม และตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานบัญชีของสถานธนาณูปาลให้ปฏิบัติตามระเบียบ แต่ได้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้สถานธนาณูปาลได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>104</sup>

(ง) คดีละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น การที่สำนักงานเขต (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารภายใน 31 วัน และมีการดำเนินคดีอาญาโดยคดีถึงที่สุดจนถึงปัจจุบันยังไม่มีอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกรณีกล่าวหาผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>105</sup>

<sup>101</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 618/2545

<sup>102</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 187/2546

<sup>103</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2546

<sup>104</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545

<sup>105</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 395/2547

(2) คดีความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“ความรับผิดชอบอย่างอื่น” เป็นความรับผิดที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิด ซึ่งความรับผิดดังกล่าวไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดตามสัญญา เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)<sup>106</sup> และการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ปักเสาหรือเดินสายไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย รับผิดชอบใช้เงินทดแทนกรณีใช้ที่ดินเอกชน เมื่อเอกชนเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนไม่เป็นธรรม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย<sup>107</sup> เช่นเดียวกัน

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4)

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้ความหมายของสัญญาทางปกครองในมาตรา 3 ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ทั้งนี้ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายหลักเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นจะมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ มุ่งผูกพันตนกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีลักษณะเช่นที่

<sup>106</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 202/2545 (ประชุมใหญ่), ที่ 343/2545 และที่ 515/2545

<sup>107</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2545

กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง<sup>108</sup> ดังนั้น สัญญาทางปกครองจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ

(1) สัญญาทางปกครองตามคำนิยามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้แก่สัญญาสัมปทาน<sup>109</sup> สัญญาที่ได้จัดทำบริการสาธารณะ<sup>110</sup> สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค<sup>111</sup> สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ<sup>112</sup>

(2) สัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือโดยเนื้อหา นอกจากสัญญาทางปกครอง 4 ประเภทดังกล่าวแล้ว ยังมีสัญญาทางปกครองโดยสภาพโดยเนื้อหาซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติให้เห็นถึงลักษณะของสัญญาประเภทนี้ว่าเป็นเช่นไร ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องคู่สัญญา วัตถุประสงค์แห่งสัญญา ตลอดจนข้อสัญญา เพราะกฎหมายประสงค์จะให้ศาลปกครองเป็นผู้พัฒนาหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ดังนี้ สัญญาจ้างปรับปรุงต่อเติมอาคารของรัฐที่ใช้สำหรับการให้บริการสาธารณะซึ่งเป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการสาธารณะให้บรรลุผลเป็น “สัญญาทางปกครอง” และข้อตกลงด้วยวาจาเกี่ยวกับการทำงานเพิ่มเติมจากสัญญาทางปกครองนอกเหนือจากสัญญาดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาทางปกครอง โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ เนื่องจากมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 547 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>113</sup>

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5)

คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) นี้ คำว่า “กฎหมาย” ใน (5) หมายถึง กฎหมายในระดับ “พระราชบัญญัติ” ไม่รวมถึงกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคล ซึ่งมีได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็น

<sup>108</sup> มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม 2544

<sup>109</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 622/2545 (ประชุมใหญ่), ที่ 351/2548 และที่ 372/2548

<sup>110</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 199/2545, และที่ 308/2547

<sup>111</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 497/2545, ที่ 239/2546

<sup>112</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 588/2548

<sup>113</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 162/2546 (ประชุมใหญ่)

เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันมีลักษณะเป็นคดีปกครอง อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง<sup>114</sup>

6) คดีเกี่ยวกับกรณีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6)

คดีประเภทนี้เป็นคดีที่มีใช้คดีปกครองโดยแท้ แต่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น คดีฟ้องขอให้บังคับหรือเพิกถอนคำสั่งขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ.2545

7) เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง<sup>115</sup> มีดังนี้

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

การดำเนินการทางวินัยทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ.2476 ได้กำหนดหน้าที่ที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยทหารไว้ 5 ถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักขัง และจำขัง หรือเป็นการดำเนินการทางวินัยอื่น เช่น คำสั่งปลดออกจากนายทหารประจำการเป็นผลมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหารฯ ความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้<sup>116</sup> และคำสั่งให้พักราชการตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการทหารพักราชการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>117</sup>

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

การดำเนินการของ ก.ต.มีทั้งเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีและการบริหารงานบุคคล โดยในส่วนของการบริหารบุคคล เช่น การโยกย้าย การลงโทษทางวินัยการเลื่อนตำแหน่ง ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง ควรอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง<sup>118</sup> แต่กฎหมายยกเว้นเป็นพิเศษไม่ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการตลอดจนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของ

<sup>114</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 16/2545

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคสอง

<sup>116</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 342/2545

<sup>117</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 527/2546 และที่ 223/2547

<sup>118</sup> สำนักงานศาลปกครอง. ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง. หน้า 34.

ศาลปกครอง<sup>119</sup> และการที่สำนักงานศาลยุติธรรมมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ถือเป็นขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การพิจารณาของ ก.ต.ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>120</sup>

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษ ได้แก่

(ก) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว

(ข) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน คดีแรงงานบางประเภท

ถือเป็นข้อพิพาททางปกครอง แต่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน เช่น การเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 ข้อบังคับของการเคหะแห่งชาติที่เกี่ยวกับการบรรจุ การแต่งตั้ง การตัดหรือการลดขั้นเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง วินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์การลงโทษ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงาน ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน<sup>121</sup> หรือองค์การการเจ้าหน้าที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2538 แต่ข้อพิพาทที่เกิดจากคำสั่งเลิกจ้างโดยมิชอบตามระเบียบหรือข้อบังคับ ขององค์การการเจ้าหน้าที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างอยู่ในอำนาจศาลแรงงาน<sup>122</sup> หรือการประปาส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษของพนักงานการประปาส่วนภูมิภาคเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างจึงอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งแรงงานฯ<sup>123</sup> หรือองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา แต่การที่พนักงานขององค์การขนส่งมวลชนได้ยื่นฟ้องขอให้เร่งรัดสำนวนการสอบสวนวินัยและเพิกถอนคำสั่งย้าย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพแรงงานการจ้างอยู่ในอำนาจศาลแรงงาน<sup>124</sup> หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานออกจากงาน เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพ

<sup>119</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 181/2545

<sup>120</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 587/2545

<sup>121</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 274/2545

<sup>122</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 275/2545

<sup>123</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 147/2545

<sup>124</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2545

การจ้างงานที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน<sup>125</sup> หรือการที่ฟ้องว่าการทำเรื่องแห่งประเทศไทยออกกระเบื้องเกี่ยวกับการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยนั้น เป็นเพียงเหตุผลประกอบคำฟ้อง มิใช่ประเด็นหลักแห่งคดีที่จะพิจารณาว่าคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือไม่ และการฟ้องว่าถูกลงโทษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน<sup>126</sup>

อย่างไรก็ตามมีการกระทำบางกรณีแม้จะเกิดขึ้นตามกฎหมายแรงงานแต่ก็มีลักษณะเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง เช่น คำสั่งให้คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายแก่คนหางาน คำสั่งหักหลักประกันคำสั่งให้วางหลักประกันเพิ่ม และคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต รวมทั้งเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง<sup>127</sup>

(ค) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากร เช่น เจ้าพนักงานประเมินภาษีอากรไม่บันทึกร้อยค่าหรือไม่รับฟังพยานหลักฐาน ของผู้เสียภาษี หากผู้เสียภาษีไม่เห็นด้วยจะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และหากไม่พอใจกับผลการพิจารณาอุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากร<sup>128</sup> หรือการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับการประเมินภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรอยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากร<sup>129</sup> หรืออธิบดีกรมสรรพสามิตได้ออกประกาศ

<sup>125</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 83/2546

<sup>126</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 225/2545 และที่ 318/2547

<sup>127</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 11/2545 ซึ่งวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 เป็นกฎหมายที่รัฐมุ่งประสงค์ในการควบคุมดูแลผู้จัดหางานมิให้อาเปรียบหรือหลอกลวงผู้หางานความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดหางานและผู้หางานไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้างกฎหมายฉบับนี้จึงแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ไม่อาจถือได้ว่าพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ อันจะทำให้คดีอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มาตรา 8 (3) และ(4) ดังนั้น คดีโต้แย้งคำสั่งของนายทะเบียนจัดหางานกลาง และปลัดกระทรวงแรงงานฯ เกี่ยวกับคำสั่งให้คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายแก่คนหางาน คำสั่งหักหลักประกัน คำสั่งให้วางหลักประกันเพิ่ม และคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต รวมทั้งการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

<sup>128</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 254/2545

<sup>129</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 327/2545 และที่ 377/2545

กรมสรรพสามิต เรื่องกำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2546 โดยกำหนดราคาขาย ณ โรงงานของผู้ฟ่องคดีใหม่จากเดิม 27.18 บาท/ภาชนะ เป็น 36.95 บาท/ภาชนะ ทำให้ผู้ฟ่องคดีต้องชำระภาษีเพิ่มเติมและเสียภาษีสูงกว่าเดิม หากผู้ประกอบการเห็นว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายและประสงค์จะฟ่องคดีต่อศาล ย่อมเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร อันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร

(ง) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ<sup>130</sup>

(จ) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลล้มละลาย<sup>131</sup>

3.2.3.2 การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ และคำให้การเพิ่มเติม

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนที่ตรวจคำฟ้องเห็นว่าคำฟ้องที่ยื่นเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งให้ผู้ถูกฟ่องคดีทำคำให้การ<sup>132</sup> โดยผู้ถูกฟ่องคดีจะต้องยื่นคำให้การและพยานหลักฐานพร้อมกับจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งผู้ถูกฟ่องคดีสามารถจะฟ้องแย้งมาในคำให้การก็ได้ หากผู้ถูกฟ่องคดีไม่ยื่นคำให้การภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ่องคดียอมรับข้อเท็จจริงตามข้อหาของผู้ฟ่องคดี ซึ่งศาลมีอำนาจพิจารณาต่อไปได้<sup>133</sup> หากผู้ถูกฟ่องคดียื่นคำให้การ จากนั้นศาลจะเป็นผู้ส่งสำเนาคำให้การไปให้ผู้ฟ่องคดีทำคำคัดค้านภายใน 30 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ในกรณีที่ผู้ฟ่องคดีไม่ทำคำคัดค้านคำให้การและไม่แจ้งต่อศาลเป็นหนังสือว่าประสงค์ให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลอาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้<sup>134</sup> หลังจากที่ผู้ฟ่องคดีทำคำคัดค้านคำให้การแล้ว ศาลจะส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การให้แก่ผู้ถูกฟ่องคดีเพื่อทำคำให้การเพิ่มเติมภายใน 15 วัน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หรือเมื่อผู้ถูกฟ่องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอ

<sup>130</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 9/2546

<sup>131</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 192/2546 และที่ 499/2546

<sup>132</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 42.

<sup>133</sup> แหล่งเดิม. ข้อ 43-46.

<sup>134</sup> แหล่งเดิม. ข้อ 47-48.

องค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>135</sup> ซึ่งขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงข้างต้นเรียกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงตามสี่ขั้นตอน

### 3.2.3.3 การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล

เมื่อศาลแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วนสี่ขั้นตอนแล้ว หากเห็นว่าข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนศาลมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานหลักฐาน พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น หรือไปทำการตรวจสอบสถานที่หรือส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน กับมีอำนาจเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใดๆ รวมทั้งให้ถ้อยคำ ทั้งนี้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่พยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น แต่ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นโต้แย้งคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เสมอ รวมทั้งศาลมีอำนาจเรียกให้คู่กรณีหรือพยานมาทำการไต่สวนโดยจะทำหน้าที่เป็นผู้กระทำการซักถาม หากเกรงว่าพยานหลักฐานที่ตนจะอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายและยากแก่การนำมาไต่สวนภายหลัง ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดวิธีการที่คู่กรณีฝ่ายใดหรือบุคคลที่ประสงค์ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ไต่สวนพยานหลักฐานใดไว้ก่อนได้<sup>136</sup>

### 3.2.3.4 การสรุปสำนวน

เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าองค์คณะได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ศาลแสวงหาเองแล้วไม่ว่าในขณะใดก็ตาม หากเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยไม่จำเป็นต้องมีการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีอีก ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกสรุปสำนวนตามที่กำหนดพร้อมเสนอสำนวนคดีให้องค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป และหากองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แล้วแจ้งให้คู่กรณีทราบ หากคู่กรณีไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมในระยะเวลาก่อนสิ้นสุดแสวงหาข้อเท็จจริงตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาเพื่อส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ เว้นแต่ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยาก หรือในกรณีคำขอเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาที่ระเบียบนี้กำหนดไว้ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีพร้อมที่จะเสนอคำแถลงการณ์แล้ว ให้องค์คณะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งต่อไป<sup>137</sup>

<sup>135</sup> แห่่งเดิม ข้อ 49.

<sup>136</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 50-59.

<sup>137</sup> แห่่งเดิม. ข้อ 60-63.



### 3.2.3.5 การรับฟังพยานหลักฐาน

คู่กรณีมีสิทธิที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดๆ ที่จะต้องเสนอพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นในเบื้องต้น แต่ศาลมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานโดยไม่จำกัด เฉพาะที่เสนอโดยคู่กรณีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม พยานหลักฐานที่ศาลจะรับฟังเป็นพยานได้นั้น จะต้องเป็นต้นฉบับเอกสารเท่านั้น ถ้าหากไม่ได้สำเนาที่รองรับว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ ข้อความก็อ้างเป็นพยานได้ รวมทั้งศาลมีอำนาจในการรับฟังพยานหลักฐานและการรับฟังข้อมูลที่ บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือที่ได้มาจากสื่อ อิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศอื่น ตลอดจนการรับฟังพยานบอกเล่าที่รับฟัง ประกอบได้<sup>138</sup>

### 3.2.3.6 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาแยกเป็น

#### 1) การทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

การฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และกำหนดหลักเกณฑ์ในการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตาม กฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการไต่สวนของศาลและการออกคำสั่งยกคำขอหรือคำสั่งทุเลา การบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องกระทำโดยองค์คณะหลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีได้ เสนอคำแถลงการณ์แล้ว<sup>139</sup> ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไปว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่ ถูกลงโทษสามารถขอทุเลาการบังคับหรือขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราวคำสั่งลงโทษ ปลดออก/ไล่ออก ได้มากน้อยแค่ไหน

#### 2) การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

ผู้ฟ้องคดีหรือคู่กรณีอาจยื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่ใช่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการ พิจารณามีคำสั่งในส่วนนี้ให้กระทำโดยองค์คณะโดยไม่ต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี เว้นแต่องค์คณะจะเห็นสมควรให้ต้องมีคำแถลงการณ์<sup>140</sup>

### 3.2.3.7 การร้องสอด การรวมคดี การแยกคดี การโอนคดี และการถอนคำฟ้อง

ศาลมีอำนาจสั่งรวมหลายเรื่องที่มีหัวข้อเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดหรือมีคู่กรณีเดียวกันหรือ ร่วมกัน เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวรวมกัน และในทางกลับกันมีอำนาจสั่งแยกคดีและ

<sup>138</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 64-68.

<sup>139</sup> แห่งเดิม. ข้อ 69-74.

<sup>140</sup> แห่งเดิม. ข้อ 75-77.

พิจารณาพิพากษาแต่ละคดีแยกกันได้ กับในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาคดีในศาลที่ยื่นฟ้อง อาจไม่ได้รับความเป็นธรรม จะต้องให้มีการโอนคดีไปยังศาลปกครองที่มีอำนาจก็ได้<sup>141</sup> ผู้ฟ้องคดี อาจถอนคำฟ้อง โดยทำเป็นหนังสือหรือถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวน หรือการนั่งพิจารณาแต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือการถอนคำฟ้องเกิด จากสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้<sup>142</sup>

### 3.2.3.8 การนั่งพิจารณาคดีและการพิพากษาคดี

กำหนดให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อเปิด โอกาสให้คู่กรณีมาแถลงด้วยวาจาต่อองค์คณะ เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ ความ<sup>143</sup> โดยในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากคู่กรณีประสงค์จะยื่นคำแถลงเป็นหนังสือจะต้องยื่น ต่อศาลก่อนวันนั่งพิจารณาคดี หรืออย่างช้าที่สุดในช่วงนั่งพิจารณาคดี คำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่น ต่อศาลนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่เคยยกขึ้นอ้างไว้แล้วเท่านั้น เว้นแต่เป็นข้อเท็จจริงที่เป็นประเด็น สำคัญแห่งคดีซึ่งมีเหตุจำเป็นหรือพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่อาจเสนอต่อศาลได้ก่อนหน้านั้นใน การนี้คู่กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ยื่นต่อศาลได้<sup>144</sup> สำหรับ ขั้นตอนในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเริ่มด้วยตุลาการเจ้าของสำนวนจะสรุปข้อเท็จจริงและประเด็น ของคดี หลังจากนั้นคู่กรณีจะแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้แล้วโดยให้ ผู้ฟ้องคดีแถลงก่อน คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีจะต้องกระชับ อยู่ในประเด็น และไม่อาจแถลง นอกเหนือไปจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือได้<sup>145</sup> ศาลจะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยานและ จะต้องจัดทำรายงานกระบวนพิจารณาลงลายมือชื่อศาลและคู่กรณีไว้เป็นหลักฐานด้วย ในกรณีที่ คู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าฝืนข้อกำหนดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของศาลและศาลสั่งให้ออกไป จากบริเวณศาล ศาลจะพิจารณาลับหลังคู่กรณีฝ่ายนั้นก็ได้<sup>146</sup>

<sup>141</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 78-81.

<sup>142</sup> แหล่งเดิม. ข้อ 82.

<sup>143</sup> แหล่งเดิม. ข้อ 83.

<sup>144</sup> แหล่งเดิม. ข้อ 84.

<sup>145</sup> แหล่งเดิม. ข้อ 85.

<sup>146</sup> แหล่งเดิม ข้อ 86-87.

### 3.2.3.9 การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบของคู่กรณีแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือ หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะ ในการนี้บุคคลซึ่งไม่ได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาคดีไม่ได้ ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่าจากคำแถลงของคู่กรณีและการนำพยานหลักฐานมาสืบทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปอันมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์ที่ได้เสนอไว้แล้วหรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ จะขอจัดคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงด้วยวาจาในวันอื่นก็ได้<sup>147</sup>

### 3.2.3.10 การทำคำพิพากษาและคำสั่ง

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ให้ตุลาการหัวหน้าคณะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยจะกระทำในวันเดียวกันกับวันที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงก็ได้ นอกจากนี้ได้กำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจที่จะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น หากเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญ เช่น เป็นคดีเกี่ยวกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือจะเป็นการวางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เป็นต้น<sup>148</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายบัญญัติให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ก็ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด<sup>149</sup>

### 3.2.3.11 วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด

วิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1) การฟ้องคดีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด<sup>150</sup>

<sup>147</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 88.

<sup>148</sup> แหล่งเดิม. ข้อ 89-97.

<sup>149</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 70.

<sup>150</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543, ข้อ 98 - 99.

2) การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งทางปกครองชั้นต้นกำหนดให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งศาลปกครองชั้นต้นจะดำเนินการตรวจคำอุทธรณ์ว่าสมบูรณ์ครบถ้วนหรือไม่ และเมื่อมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วจึงส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาในลักษณะเดียวกับการดำเนินการสอบสวนพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นต่อไป ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษายกอุทธรณ์ยื่น กลับ หรือแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ รวมทั้งมีอำนาจส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ หรือพิจารณาคดีนั้นใหม่แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปยังรูปคดีแล้วแต่กรณี<sup>151</sup>

### 3.2.4 ประเภทคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

การลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ การใช้อำนาจทางปกครองของผู้บังคับบัญชาฝ่ายเดียวแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ได้บังคับบัญชาเพราะผลของคำสั่งลงโทษก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมีอยู่ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ส่วนผู้บังคับบัญชาจะลงโทษทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชาในสถานใดนั้นขึ้นอยู่กับพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดวินัย หากกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษทางวินัยได้ 3 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน แต่ถ้ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะต้องลงโทษทางวินัยได้ 2 สถาน ได้แก่ ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งผลของการลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเป็นการลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง จะเห็นได้ว่ามีผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษ หากถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ผู้นั้นจะต้องพ้นจากสถานภาพการเป็นข้าราชการนับตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ หรือหากถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เช่น ตัดเงินเดือน ซึ่งคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนมีผลทันที ดังนั้น คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>152</sup> หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่ง หากทราบผลการพิจารณาแล้ว หรือไม่ทราบผลภายในระยะเวลาอันสมควรมีสิทธินำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยการยื่นฟ้องคดีดังกล่าวก็เพื่อได้รับสิทธิการคุ้มครองจากการกระทำอันมิชอบ

<sup>151</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 100-115.

<sup>152</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 3.

ด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา<sup>153</sup> และลักษณะของคดีปกครองที่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยที่จะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองมีอยู่ 3 ประเภทได้แก่

- 1) การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษและเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542
- 2) การยื่นฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่พิจารณาอุทธรณ์หรือพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน
- 3) การยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากถูกลงโทษทางวินัยหรือคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

#### 3.2.4.1 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

1) เขตอำนาจของศาลปกครอง  
เขตอำนาจศาลในที่นี้ หมายถึง เขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองอันแตกต่างจากคำว่า “อำนาจศาลปกครอง” ซึ่งหมายถึง อำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีปกครองประเภทต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>154</sup>

ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนใหญ่แล้วมูลคดีจะเกิดขึ้นเนื่องจากการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการพลเรือนสามัญผู้หนึ่งผู้ใดว่ากระทำผิดวินัยไปยังผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในราชการส่วนกลาง เช่น ร้องเรียนไปยังอธิบดี ส่วนผู้ที่ถูกร้องเรียนมีทั้งรับราชการอยู่ราชการส่วนกลาง หรือรับราชการอยู่ราชการส่วนภูมิภาค แต่เนื่องจากอธิบดีมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อธิบดีจึงมีอำนาจดำเนินการทางวินัยได้ กรณีผู้ถูกร้องเรียนรับราชการอยู่ในราชการส่วนกลาง ไม่มีประเด็นปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เพราะถือว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองกลาง เนื่องจากราชการส่วนกลางจะตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร แต่กรณีผู้ถูกร้องเรียนรับราชการอยู่ในราชการส่วนภูมิภาค หากผลการสอบสวนว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา อธิบดีซึ่งรับราชการอยู่ในราชการส่วนกลางจะต้องสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงตาม

<sup>153</sup> สุรพันธ์ อรัญนารถ. (2537). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยไม่เป็นธรรมในชั้นก่อนการวินิจฉัยสั่งการ. หน้า 2.

<sup>154</sup> โภคิน พลกุล. (2544). “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1, เล่ม 1. หน้า 68.

พฤติการณ์แห่งคดี ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพราะคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง<sup>155</sup> อย่างไรก็ตามถึงแม้การยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษจะเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่ผู้ฟ้องคดีก็ควรคำนึงถึงเขตอำนาจของศาลปกครอง (เขตพื้นที่) เกี่ยวกับภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีและสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นดังนี้

#### (1) ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี

ภูมิลำเนาของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือข้าราชการประเภทใดก็ตามให้ถือว่ามีภูมิลำเนาอยู่ที่ท้องที่ที่ตนรับราชการ<sup>156</sup> แต่ถ้าหากมีการลงโทษไล่ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นต้องจะพ้นจากสถานภาพการเป็นข้าราชการ และข้าราชการส่วนใหญ่ท้องที่ที่รับราชการกับภูมิลำเนาเดิมของข้าราชการจะเป็นคนท้องที่กัน เช่น มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ แต่ไปรับราชการอยู่ที่จังหวัดระยอง ต่อมาปรากฏว่าถูกผู้ว่าราชการจังหวัดระยองสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจึงได้กลับไปอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ หากต้องการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจะต้องยื่นฟ้องที่ศาลปกครองเชียงใหม่ เพราะมีภูมิลำเนาอยู่ที่เขตอำนาจของศาลปกครองเชียงใหม่ แต่กรณีเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หากต้องการยื่นฟ้องศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษจะต้องยื่นฟ้องที่ศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในท้องที่ที่รับราชการ เช่น นาย ก. รับราชการอยู่ที่อำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาถูกนายอำเภอโชคชัยลงโทษตัดเงินเดือน หากนาย ก. ไม่พอใจและต้องการที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล นาย ก. จะต้องยื่นที่ศาลปกครองนครราชสีมาซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ

#### (2) สถานที่มูลคดีเกิดขึ้น

เมื่อมีการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยได้กล่าวมาแล้วว่าส่วนใหญ่จะส่งเรื่องร้องเรียนไปยังอธิบดีซึ่งรับราชการอยู่ที่ราชการส่วนกลาง ส่วนผู้ถูกร้องเรียนส่วนมากจะรับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาค เมื่อเรื่องมูลเหตุนำไปสู่การร้องเรียนเกิดขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค หากอธิบดีได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ถูกร้องเรียนกระทำความผิดวินัยก็จะสั่งลงโทษ หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจจะต้องมีการอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวงหรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี หาก อ.ก.พ.กระทรวง หรือ นายกรัฐมนตรีมีมติตาม ก.พ. ให้ยกอุทธรณ์และผู้ถูกลงโทษต้องการนำคดี

<sup>155</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรค (1).

<sup>156</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 46.

ไปสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองมีประเด็นปัญหาว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ใด หากถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ราชการส่วนภูมิภาค เพราะผู้ถูกลงโทษได้กระทำความผิดวินัยเกิดขึ้นที่ราชการส่วนภูมิภาค จะต้องยื่นฟ้องศาลปกครองในภูมิภาคที่มีเขตอำนาจ แต่หากถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ราชการส่วนกลางเพราะอธิบดีซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษและ อ.ก.พ.กระทรวง และนายรัฐมนตรีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในราชการส่วนกลางจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง รวมทั้งกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตั้งอยู่ในราชการส่วนกลางได้ทำการไต่สวนข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งรับราชการอยู่ราชการส่วนภูมิภาค กรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการว่ามีมูลคดีเกิดขึ้นที่ใด ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในลำดับไป

## 2) เงื่อนไขการฟ้องคดี

คดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ดังต่อไปนี้

### (1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>157</sup> ประกอบกับข้อ 25 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดไว้ว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่

(ก) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งในการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครอง<sup>158</sup> หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>159</sup> ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้และในการเสนอความเห็นชอบดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี<sup>160</sup> และในการ

<sup>157</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

<sup>158</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3.

<sup>159</sup> แหล่งเดิม. มาตราเดิม.

<sup>160</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 43.

ดำเนินคดีนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแทนได้<sup>161</sup>

(จ) ผู้เสียหายในคดีปกครอง คำว่า “ผู้เสียหายในคดีปกครอง” ได้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>162</sup> สำหรับกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยถือเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองเพราะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการลงโทษทางวินัย เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 6/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 6 สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกลงโทษ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกลงโทษ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 261/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกอธิบดีกรมที่ดินสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกลงโทษ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 500/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดเลยสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกลงโทษ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 3 สั่งเพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกลงโทษ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 509/2547 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวงมหาดไทย ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกลงโทษ

<sup>161</sup> ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 18.

<sup>162</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42 วรรคหนึ่ง.



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 745/2547 ผู้ฟ้องคดีถูกนายรัฐมนตรีสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการถูกลงโทษ

ส่วนผู้ที่ไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัยเช่นทนายท โดยธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่ความตายในฐานะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่ 353/2549 กรณีผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม 4 คน ยื่นฟ้องกระทรวงยุติธรรมกับพวกรวม 2 คน ขอให้เพิกถอนคำสั่งของกระทรวงยุติธรรมที่สั่งลงโทษไล่นาย ก. ออกจากราชการ โดยศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นทนายท โดยธรรมของนาย ก. เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของกระทรวงยุติธรรมที่ลงโทษไล่นาย ก. ออกจากราชการ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้รับเงินบำนาญปกติที่ถูกชะลอการเบิกจ่ายและเงินบำเหน็จตกทอดของนาย ก. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของกระทรวงยุติธรรมที่ไล่นาย ก. ออกจากราชการ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องมิได้มีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดใดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทนายท โดยธรรมของนาย ก. ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการใด สำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายดังเช่นผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาตามรูปคดีต่อไป

สำหรับกรณีผู้ที่จะเดือดร้อนหรือเสียหาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นยังไม่ได้ถูกลงโทษทางวินัย แต่คาดว่าจะถูกลงโทษทางวินัย เช่น มติของคณะกรรมการ ป.ช.ช. ที่ชี้มูลไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ลงโทษทางวินัย หรือมติของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดที่มีมติให้ลงโทษทางวินัย ซึ่งทั้งสองกรณีผู้บังคับบัญชายังไม่ได้สั่งลงโทษตามมติของคณะกรรมการ ป.ช.ช. หรือ อ.ก.พ. มีปัญหาว่าผู้คาดว่าจะถูกลงโทษทางวินัยอยู่ในฐานะผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการ ป.ช.ช. หรือ อ.ก.พ. ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้มีแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ายังไม่ใช่ผู้เสียหาย จึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 769/2547 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเป็นหนังสือที่แจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งศาลเห็นว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือชี้มูลเพื่อให้พิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการดำเนินการส่งรายงานพร้อมความเห็นมายังผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด หนังสือดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 249/2548 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งศาลเห็นว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เสนอผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีเพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง (ลงโทษทางวินัย) แก่ผู้ฟ้องคดี มติดังกล่าวจึงมิได้เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

(ค) เหตุที่ใช้อ้างในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

สำหรับข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ต้องการให้ศาลปกครองนำไปใช้เป็นเหตุผลให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะประการใดประการหนึ่ง ซึ่งจำแนกตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอยู่ด้วยกัน 10 ประการ คือ<sup>163</sup>

(1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ได้แก่กรณีที่ผู้กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ<sup>164</sup> เช่น ผู้ออกคำสั่งลงโทษไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ออกคำสั่งลงโทษมิได้รับอำนาจหรือมอบอำนาจโดยมิชอบหรือกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ หรือกฎหมายไม่ให้อำนาจในบางกรณี<sup>165</sup>

<sup>163</sup> โภคิน พลกุล. เล่มเดิม. หน้า 94.

<sup>164</sup> แหล่งเดิม.

<sup>165</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 154/2548 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548

(2) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หมายความว่าถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ได้กระทำการไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่เท่าที่ตนมีอยู่<sup>166</sup> เช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามปกติแล้วจะมีอำนาจจำกัดอยู่ในเฉพาะในเขตพื้นที่ การปกครองของตนเองเท่านั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกข้อบัญญัติหรือออกคำสั่งให้มี ผลใช้บังคับนอกพื้นที่การปกครองของตนแล้วถือว่าองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ได้กระทำการนอกเหนือ อำนาจหน้าที่

(3) เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายความว่าถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นโดย สำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือสำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย ผิดพลาด<sup>167</sup> เช่น ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่างๆที่ไม่มีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัย<sup>168</sup> หรือกรณีผู้บังคับบัญชาไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง เนื่องจากเห็นว่าปฏิบัติงานไม่เกิดผลดีเท่าที่ควรมาทำงานสายและกลับก่อนเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นไปตามนั้น<sup>169</sup>

(4) เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะนี้หมายถึงกรณีกฎหมายกำหนดว่าการกระทำ ทางปกครองในเรื่องนั้นต้องกระทำเป็นหนังสือ หากไม่ได้กระทำเป็นหนังสือถือว่าการกระทำที่ ไม่ชอบด้วยเหตุนี้หรือกฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองจะต้องผ่านการพิจารณาของ เจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อนเพื่อขอคำปรึกษาหารือหรือขอความเห็น หากได้กระทำโดยไม่ผ่านการ พิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นว่านั้นก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุนี้<sup>170</sup> เช่น ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยอย่างร้ายแรง<sup>171</sup>

<sup>166</sup> โภคิน พลกุล. เล่มเดิม. หน้า 95.

<sup>167</sup> โภคิน พลกุล. แห่หลังเดิม.

<sup>168</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1233/2547 และหมายเลขแดงที่ 1330/2548.

<sup>169</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินัยร้อยทุกซ์ที่ 3/2539

<sup>170</sup> โภคิน พลกุล. เล่มเดิม. หน้า 97.

<sup>171</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1528/2547

(5) เป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หมายความว่า การกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ซึ่งอาจจะมียละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน แต่ในการทำงานของฝ่ายปกครองอาจจะมีการปรับวิธีการต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ บางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่งบางกรณีอาจใช้วิธีการดังกล่าว แต่เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้มุ่งเฉพาะการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น<sup>172</sup> เช่น การดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และการไม่เปิดโอกาสให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา นั้น อาจเป็นผลทำให้เกิดการลงโทษทางวินัยผิดพลาดหรือลงโทษไม่เหมาะสมกับกรณีความผิดได้<sup>173</sup> ดังนั้น หากข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาจะทำให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1554/2546 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเพชรบูรณ์ เขต 1 (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% เป็นเวลา 1 เดือน จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำข้อเท็จจริงจากรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยที่ยังมิได้ดำเนินการทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 กล่าวคือยังไม่มีกรสอบสวนผู้ฟ้องคดี ไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีโอกาสโต้แย้งและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 607/2547 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในกรณีที่ถูกกล่าวหา เพียงแต่คณะกรรมการสืบสวนข้อ

<sup>172</sup> โภคิน พลกุล. เล่มเดิม. หน้า 97.

<sup>173</sup> อ่ำพล เจริญชีวินทร์ ก เล่มเดิม. หน้า 183.

เท็จจริงได้นำบันทึกของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัย การสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 250/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ กรณีประพฤติตนไม่เหมาะสม จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การสอบสวนดังกล่าวจึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการดำเนินการสอบสวนตามกฎหมาย ก.พ. คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายมติที่ไต่ยกอุทธรณ์ก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ศาลจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์

คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 471/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 3 เดือน กรณีรับเงินบริจาคจากผู้ปกครองเด็กนักเรียน จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่าคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีอำนาจที่จะเสนอให้สั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใดเพราะมีหน้าที่เพียงรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อนำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ประกอบกับในสำนวนคดีปรากฏว่า ไม่ได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ศาลจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 506/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน กรณีไม่ไปอยู่เวรปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้แย้งและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ศาลจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 620/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกกรรมการศึกษานอกโรงเรียนสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนคดีรับฟังได้ว่าไม่ได้มีการสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกระบวนการที่ยังไม่มีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อยังไม่มีการสอบสวนตามมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.214/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสมุทรสงคราม (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10% เป็นเวลา 1 เดือน รวม 2 คำสั่ง จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีหรือคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด การสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยมาตรา 102 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี การสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการลงโทษโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ. 218/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้อำนวยการเขตบางรัก (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบปากคำพยานบุคคลและให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจง โดยมีได้มีการแจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามความจำเป็น และมีให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกร้องเรียนและพยานหลักฐานที่สนับสนุนการร้องเรียนอย่างเพียงพอทำให้ไม่มีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตลอดจนผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้อันได้แก่บันทึกปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 27 มาตรา 30 และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณารายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

(6) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต คือการพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทางปกครองนั้นๆ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครอง<sup>174</sup> หมายความว่า การใช้อำนาจที่

<sup>174</sup> โภคิน พลกุล. เล่มเดิม. หน้า 96-97.

กฎหมายให้ไว้ ออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น โดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์อย่างอื่น อันมิใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะนำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของบุคคลอื่น หรือเพื่อหมู่คณะ หรือแม้จะเป็นเจตนาเพื่อส่วนรวม แต่ก็มีใช้ในเรื่องที่ถูกกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อการนั้น<sup>175</sup> เช่น ประกาศห้ามเนื้อสุกรเข้ามาในเขตเทศบาล เพราะจะทำให้รายได้ของเทศบาลตกต่ำและไม่ปลอดภัยแก่สวัสดิภาพของผู้บริโภค ไม่เกี่ยวกับการป้องกันการค้ากำไรเกินควร การฝ่าฝืนไม่ผิดกฎหมาย<sup>176</sup>

(7) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกันอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ดังนั้น หากมีการเลือกปฏิบัติเพราะข้อแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศ ฐานะ การศึกษา ฯลฯ โดยไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม<sup>177</sup> เช่น ประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเฉพาะบุคคลที่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ไม่ได้เกียรตินิยม<sup>178</sup>

(8) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอน โดยไม่จำเป็น หมายความว่า ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น หากจะมีขั้นตอนอย่างไรที่เอกชนต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ให้เอกชนปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>179</sup>

(9) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หมายความว่า การกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่า เป็นภาระที่เกิดกับประชาชน และเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้<sup>180</sup> เช่น ในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิอ้างพยานบุคคล หากผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ คณะกรรมการสอบสวนจะต้องเดินทางไปสอบสวน

<sup>175</sup> อ่ำพล เจริญชีวินทร์ ข (2549).หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง. หน้า 120.

<sup>176</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1677/2498.

<sup>177</sup> โภคิน พลกุล. เล่มเดิม. หน้า 97.

<sup>178</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 387/2548 และหมายเลขแดงที่ 390/2548

<sup>179</sup> โภคิน พลกุล. เล่มเดิม. หน้า 97. และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 179/2545.

<sup>180</sup> แหล่งเดิม.

หากคณะกรรมการสอบสวนกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะต้องชำระค่าใช้จ่ายให้แก่คณะกรรมการสอบสวนถึงจะเดินทางไปสอบสวนพยานบุคคลถือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เพราะคณะกรรมการสอบสวนสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้จากทางราชการอยู่แล้ว

(10) เป็นการกระทำที่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ในทางทฤษฎีแล้วอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งต่าง ๆ นั้น อาจจำแนกได้เป็นสองประเภทด้วยกันได้แก่ อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจ<sup>181</sup> โดยอำนาจผูกพันคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความที่ได้กำหนดไว้<sup>182</sup> ส่วนอำนาจดุลพินิจเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน มีผู้พยายามให้คำนิยามของอำนาจไว้หลายสำนวนด้วยกันเป็นต้นว่า

“อำนาจดุลพินิจย่อมปรากฏขึ้นทุกครั้งที่ต้องกระทำของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการอย่างอิสระ โดยที่กฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการอันตนจักต้องกระทำไว้ล่วงหน้า<sup>183</sup> องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจเมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติบังคับให้ตนกระทำการอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงแต่เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะกระทำการก็สามารถเลือกการอันใดอันหนึ่งในบรรดาการหลายๆประการที่แตกต่างกันออกไป<sup>184</sup> อำนาจดุลพินิจมิใช่จะอะไรอื่นหากแต่เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะเลือกว่าในบรรดาคำสั่งสองหรือหลายคำสั่งซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนแต่ออกได้ทั้งสิ้นนั้น คำสั่งใดที่ตนเห็นว่าจะสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด<sup>185</sup> ข้อความคิดที่แท้จริงของดุลพินิจทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในอันที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาการหลายๆอย่างซึ่งเป็นไปได้ที่จะกระทำและซึ่งเปิดช่องให้วิญญูชนมีความเห็นแตกต่างกันออกไปได้ว่าการใดเป็นการอันพึงปรารถนา<sup>186</sup> ดุลพินิจคืออำนาจในอันที่จะออกคำสั่งซึ่งในทางวิสัยแล้ว

<sup>181</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค (2532). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 8, หน้า 41.

<sup>182</sup> Jean Rivero. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค แหล่งเดิม.

<sup>183</sup> L, Michoud. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค แหล่งเดิม.

<sup>184</sup> Emile Giraud. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค แหล่งเดิม.

<sup>185</sup> Marcel Waline. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค แหล่งเดิม.

<sup>186</sup> คำกล่าวของ Lord Diplock. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ค แหล่งเดิม.



ไม่อาจตัดสินใจได้ว่าถูกหรือผิด<sup>187</sup> อำนาจดุลพินิจคือเสรีภาพที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรเลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งตามที่ได้ตกลงใจเลือกไว้<sup>188</sup> และ รศ.ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของอำนาจดุลพินิจว่าหมายถึงความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่างซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายหรืออีกนัยหนึ่งอำนาจดุลพินิจคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร<sup>189</sup>

ส่วน รศ.ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ ได้ให้ความหมายของดุลพินิจไว้ว่า ในการตรากฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนทุกกรณีได้ ดังนั้นจึงเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจเป็นรายกรณีๆ ไปได้ แต่ขณะเดียวกันถ้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจทะเลาะรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ก็จะมืองค์กรที่มีอำนาจควบคุมเข้ามาตรวจสอบได้ แต่ถ้าอยู่ในกรอบแล้วองค์กรหรือศาลไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้จะเห็นว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้และเมื่อฝ่ายปกครองวินิจฉัยและคำวินิจฉัยนั้นถึงที่สุดแล้วเราเรียกอำนาจตรงนี้ว่า “ดุลพินิจ”<sup>190</sup>

สำหรับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชานั้น หากผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดอย่างไม่ร้ายแรง แต่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้กระทำผิดวินัยแต่ถูกลงโทษทางวินัย ถือว่าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 562/2547 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกนายกองค้ำกรับบริหารส่วนตำบลบ้านเข็ญ (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เพียงสถานเดียว โดยไม่ได้กระทำผิดวินัย

<sup>187</sup> Jeilius Grey. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก แหล่งเดิม.

<sup>188</sup> Alfred Fischer. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก แหล่งเดิม.

<sup>189</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก แหล่งเดิม.

<sup>190</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ ก เล่มเดิม. หน้า 49.

ฐานขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 88 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจสั่งลงโทษในกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่มีความผิดได้ตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ถูกฟ้องคดีได้มีการสั่งลงโทษจึงเป็นการใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษที่ไม่เหมาะสม คำสั่งลงโทษจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 607/2547 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพชรบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่ง ซึ่งศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ไปราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ละทิ้งหน้าที่ราชการ การที่ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการและสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หมายเลขคดีแดงที่ 608/2547 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษปลดออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (ลาป่วยติดต่อกันเพียง 14 วัน) การที่ถูกฟ้องคดีลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 919/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกสำนักงานตำรวจสันติบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าถ้อยคำของพยานให้การขัดแย้งกัน จึงไม่มีน้ำหนักที่จะใช้เป็นเหตุผลในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดี การที่ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และนายกรัชมณฑริมิตีให้ยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 984/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกอธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษปลดออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่า การที่นางสาว ช. ทูจริตเบียดบังเอาเงินราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว แม้จะทำให้เกิดความเสียหายให้แก่ราชการ แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี เพราะผลโดยตรงเกิดจากระบบและวิธีปฏิบัติที่มีข้อบกพร่อง การที่ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1093/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 5 (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงได้

ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงยังไม่ฟังเป็นที่ยุติว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยตามข้อกล่าวหา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจในการสั่งลงโทษไว้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1576/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษไว้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ที่กระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการน่าจะเป็นนาง ม. เพราะมีหลักฐานว่านาง ม. เป็นผู้รับเงิน ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของนาง ม. การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษไว้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1704/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 7 (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษไว้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามที่ถูกกล่าวหา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษไว้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ. 98/2548 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกอธิบดีกรมการขนส่งทางบก (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติกรรมไม่ให้ความสะดวก ไม่ให้ความเป็นธรรมและไม่ให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งลงโทษจากสาเหตุดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.297/2549 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (ผู้ถูกฟ้องคดี) สั่งลงโทษไว้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดียังไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการอันเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงบุคคลที่ไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ และกระทำการอันเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการถูกมองว่ากระทำการไม่ค้อยสุจริตอันเป็นมลทินมัวหมองหากให้รับราชการต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ ควรให้ออกจากราชการเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษไว้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การพิจารณาคดีที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

การยื่นฟ้องคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 45 ได้บัญญัติไว้ว่าคำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งหมายความว่าหากข้าราชการ พลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยจะยื่นฟ้องจะให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย จะต้องยื่นฟ้อง ผู้ออกคำสั่งลงโทษ เช่น อธิบดีออกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน ผู้ถูกลงโทษ จะต้องยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งของอธิบดี แต่เนื่องจากกระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ได้สิ้นสุดที่ อธิบดี กล่าวคือ หากข้าราชการพลเรือนสามัญถูกอธิบดีสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้ถูกลงโทษ จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.กระทรวง หาก อ.ก.พ.กระทรวงมีมติให้ยกอุทธรณ์ถือว่าการ ดำเนินทางวินัยสิ้นสุด หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นกับคำสั่งของอธิบดี และมติของ อ.ก.พ.กระทรวง ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้ถูกลงโทษจะต้องยื่นฟ้องอธิบดีและ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งมีปัญหาว่า จะยื่น ฟ้องเพียง อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้หรือไม่ นอกจากนี้หาก อ.ก.พ.กระทรวงมีมติให้เพิ่มโทษ จากวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเป็นวินัยอย่างร้ายแรง อธิบดีจะต้องไปออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่อุทธรณ์คำสั่งตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง หากผู้ถูกเพิ่มโทษไม่พอใจ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ.<sup>191</sup> เมื่อ ก.พ.พิจารณาแล้วเสร็จจะต้องเสนอความเห็นไปยัง นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์<sup>192</sup> หากนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งเป็นประการใด ถือว่า การดำเนินการทางวินัยถึงที่สุดในชั้นฝ่ายปกครอง ซึ่งจะเห็นได้จากการดำเนินการทางวินัยอย่าง ไม่ร้ายแรงในที่สุดกลายเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีผู้มาเกี่ยวข้องกับ การดำเนินการทางวินัยได้แก่ อธิบดี อ.ก.พ.กระทรวง ก.พ. และนายกรัฐมนตรีซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้ถูกลงโทษจะยื่นฟ้องอธิบดี อ.ก.พ.กระทรวง ก.พ. และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่อย่างไร ก็ตามในส่วนการพิจารณาของ ก.พ.นั้น ไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เทียบเคียงได้กับคำสั่ง ของศาลปกครองสูงสุดที่ 633/2546 ที่วินิจฉัยว่ามติของ ก.ค.เป็นเพียงการพิจารณาภายใน ฝ่ายปกครองยังไม่มีผลตามกฎหมาย จึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งการพิจารณาของ ก.พ. ก็เช่นเดียวกัน เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วเสร็จจะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา อุทธรณ์ ดังนั้น มติของ ก.พ. จึงเป็นเพียงพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง

ส่วนกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการที่ ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองนั้น กระบวนการดำเนินการทางวินัยจะเริ่มต้นจากการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน โดยในส่วนของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

<sup>191</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 125 วรรคหนึ่ง (4).

<sup>192</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 126.

ได้มีการนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเช่นเดียวกัน ซึ่งแนวทางการพิจารณาคดีของศาลปกครองมีทั้งสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>193</sup> และคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>194</sup> ซึ่งผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ต่อไปว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นคำสั่งประเภทใด และผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้หรือไม่ นอกจากนี้ในระหว่างการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน หากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนออกจากราชการไว้ก่อน หรือมีคำสั่งให้พักราชการ ซึ่งแนวการพิจารณาของศาลปกครอง หากผู้ถูกออกจากราชการไว้ก่อนหรือถูกพักราชการได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีแล้วศาลจะมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนหรือคำสั่งพักราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>195</sup>

สำหรับการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนเมื่อดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จจะเสนอรายงานการสอบสวน (แบบ สว.6) ไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หากเห็นว่าผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะสั่งลงโทษจะต้องส่งเรื่องไปยัง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณา กล่าวคือ หากผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 7 ลงมาจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัด (กรณีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ส่วนภูมิภาค) หรือส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กรม (กรณีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ส่วนกลาง) แต่ถ้าหากเป็นข้าราชการพลเรือนระดับ 8 ขึ้นไป จะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องส่งไปตามนั้น<sup>196</sup> หากเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของ อ.ก.พ.กรมหรือมติของ อ.ก.พ.กระทรวง จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ในส่วนการพิจารณาของ ก.พ.นั้น หาก ก.พ.มีมติเป็นประการใด ก.พ.จะต้องรายงานความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงมีบุคคลที่จะถูกฟ้องคดีต่อศาลได้แก่คณะกรรมการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ทำการสอบสวนและทำรายงานการสอบสวนผู้ออกคำสั่งลงโทษตามมติของ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งได้แก่ อธิบดี

<sup>193</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 120/2546 ที่ 636/2549 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547

<sup>194</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 552/2545, ที่ 410/2546, ที่ 733/2548, ที่ 734/2548, ที่ 46/2549, ที่ 640/2549 และที่ 125/2550

<sup>195</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 543/2545, ที่ 347/2546 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.28/2547

<sup>196</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 104.

หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้นยังมี ก.พ.และนายกรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย ซึ่งมีปัญหาว่าจะยื่นฟ้องใครเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาล

ส่วนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะเห็นว่าแม้การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะบังคับให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติดังกล่าว แต่ถ้าหากผู้บังคับบัญชาไม่ได้มีการออกคำสั่งลงโทษ ผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดยังไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ดังนั้น ผลกระทบจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจก็ต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วเสร็จจะต้องรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกับกรณีการดำเนินการทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้ถูกลงโทษจะยื่นฟ้องทุกคน ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด อ.ก.พ.จังหวัด ก.พ. นายกรัฐมนตรี หรืออธิบดี อ.ก.พ.กระทรวง ก.พ. และนายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการสอบสวน อธิบดี อ.ก.พ.กระทรวง ก.พ. และนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. อธิบดี ก.พ. และนายกรัฐมนตรี จึงทำให้เกิดปัญหาในการยื่นฟ้องของผู้ฟ้องคดีและพิจารณาของศาลว่าบุคคลที่จะกำหนดเป็นผู้ถูกฟ้องคดีควรจะเป็นใครบ้าง ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

(3) การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง

การยื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มิได้กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด สำหรับการยื่นฟ้องคดีอันเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยนั้น ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าคำสั่งที่อาจถูกฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เช่น คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน คำสั่งพักราชการ คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง มีทั้งศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาและไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไปว่า ผู้ที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงถือเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรือไม่ ในส่วนของคำสั่งที่ถือว่าผู้ได้รับคำสั่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เช่น คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนและคำสั่งพักราชการ แต่ก่อนที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกคำสั่งดังกล่าวจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลจะต้องร้องทุกข์

ต่อ อ.ก.พ.กระทรวง เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่ง แต่ถ้าหากปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งจะต้องร้องทุกข์ต่อ ก.พ. หากไม่มีการร้องทุกข์<sup>197</sup> ถือเป็นกรณียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลปกครองจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

นอกจากนี้เกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่น คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ คำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่น คำสั่งลงโทษปลดออกหรือคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษจะต้องอุทธรณ์คำสั่ง ซึ่งในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดว่าขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หากมีการกำหนดไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น เมื่อการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาไว้โดยเฉพาะ จึงไม่อาจนำมาตรา 44<sup>198</sup> มาใช้กับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ โดยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ได้กำหนดการอุทธรณ์คำสั่งทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้ว่า ให้อุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งดังนี้ (1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัดและให้ อ.ก.พ.จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น (2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.กรมมีมติเป็นประการใดให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น (3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น (4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวงหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งตั้ง

<sup>197</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 129 และมาตรา 130.

<sup>198</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวงให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.และให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 กำหนดไว้ว่าการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ.ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ.พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิมให้ ก.พ.รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่ในกรณีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการหรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือให้ดำเนินการประการใดให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดแล้วจะอุทธรณ์ต่อไปซึ่งมิได้ หากผู้อุทธรณ์ลงโทษไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามมาตรา 125 หรือมาตรา 126 แล้วแต่กรณีถือว่ายังไม่ดำเนินการตามขั้นตอน หรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 422/2545 ผู้ฟ้องคดีถูกหัวหน้าการการประถมศึกษาอำเภออัมพวา ลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.ค.จังหวัด ถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 3/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 109/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งตามหลักเกณฑ์และการพิจารณาของลูกจ้างประจำตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0527.6/ว 50 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาล ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 89/2548 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านนาถโทษภาคทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ประธาน อ.ก.พ.จังหวัดสุราษฎร์ธานี แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ขอรับอุทธรณ์คืน จึงมีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 228/2548 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2547 การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2547 โดยที่เรื่องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จึงเป็นการฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้เสร็จสิ้นก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากการขี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 หากไม่มีการอุทธรณ์ ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. นั้น ก.พ.มีอำนาจพิจารณาเฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษ โดยไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิด<sup>199</sup> จึงทำให้ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้

นอกจากนี้หากผู้ถูกลงโทษได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีตามข้างต้นแล้ว แต่เนื่องจากตามกฎหมาย ก.พ.ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไว้จึงมีปัญหาว่า อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. มีระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาที่วัน ซึ่งในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 260/2546 ไว้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น

<sup>199</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546

ข้าราชการตำรวจถูกให้ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 แต่ไม่ทราบผลการพิจารณาจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2545 แต่โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ไม่ได้มีบทบัญญัติในมาตราใดกำหนดระยะเวลาบังคับให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการแล้วเสร็จโดยเร็วภายในเวลาอันสมควร ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยประเด็นปัญหาว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ที่จะถือเป็นเกณฑ์ในเบื้องต้นว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจจะต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใดนั้น เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กล่าวคือระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งศาลปกครองซึ่งไม่เกินสามสิบวันตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง รวมกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งไม่เกินหกสิบวันตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน รวมเป็นระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั้งสิ้นไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่าระยะเวลาอันสมควรได้แก่ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้รับอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันแล้ว หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ก็เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจกล่าวคือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 125 และมาตรา 126 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.ไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้นในการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.เกี่ยวกับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงมีระยะเวลาในการพิจารณาเก้าสิบวันเช่นเดียวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจตามแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น

## (4) คำบังคับที่ศาลออกได้

การยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผลสืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัย ในการยื่นฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องระบุคำขอเพื่อให้ศาลออกคำบังคับ ซึ่งตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้บัญญัติไว้ว่าในการพิจารณาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ดังนั้น ในการยื่นฟ้องเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย แต่มีคำขอให้ลงโทษทางวินัยหรือทางอาญาแก่ผู้บังคับบัญชาหรือมีคำสั่งให้ลงโทษคณะกรรมการสอบสวน ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 318/2545 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งศาลเห็นว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่กำหนดคำบังคับไม่ได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องตามคำขอนี้ไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 358/2545 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใหญ่บ้านหนองแสง ซึ่งศาลเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนตามกฎหมาย ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยมีคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าว คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจและไม่อาจมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 485/2545 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่พันตำรวจโท ร. และพลตำรวจโท ส. ซึ่งศาลเห็นว่า การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะดำเนินการทางวินัยแก่พันตำรวจโท ร. และพลตำรวจโท ส. หรือไม่ เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควรและตามกฎหมาย ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปกำหนดคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำแทนฝ่ายบริหารได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาล ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 64/2546 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ลงโทษผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งศาลเห็นว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำขอที่ไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 193/2546 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้อำนวยการเขต และนายช่างโยธาออกจากราชการ ซึ่งศาลเห็นว่า เป็นกรณีที่ ไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 276/2546 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้ลงโทษทางวินัยพันตำรวจโท อ. และพันตำรวจเอก ป. น้อยกว่าการว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งศาลเห็นว่า การสอบสวนลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กฎหมายเกี่ยวกับวินัยกำหนด คำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำขอที่ไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตาม มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมี คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 532/2547 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ปลัดกรุงเทพมหานครและอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบการและการอุทธรณ์ ได้พิจารณาลงโทษผู้อำนวยการโรงเรียนวัดแห่งหนึ่ง ซึ่งศาลเห็นว่า การลงโทษแก่ข้าราชการ (ผู้ถูกร้องเรียน) มิได้ทำให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาแก้ไขตาม มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมี คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2547 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลสั่งให้ปลัดกรุงเทพมหานครและอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบการและการ อุทธรณ์ได้พิจารณาลงโทษผู้อำนวยการโรงเรียนวัดแห่งหนึ่ง ซึ่งศาลได้มีคำวินิจฉัยเช่นเดียวกับคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดที่ 532/2547

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 723/2549 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลสั่งให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการทางวินัยแก่นาย ส. สหกรณ์จังหวัด ซึ่งศาลเห็นว่า การที่ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตาม คำร้องเรียนเพื่อลงโทษทางวินัยแก่นาย ส. หรือไม่ มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยตรง และในเรื่องของการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการ ดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ จึงไม่ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

## (5) ระยะเวลาการฟ้องคดี

การยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาเองหรือเกิดจากมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ล้วนเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 นั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ว่าการฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณีมาแล้ว เมื่อได้ทราบผลการพิจารณาจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์หากไม่ได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาดังกล่าว ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 62/2544 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2544 จึงล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 42/2548 ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอความเป็นธรรม ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2547 การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2547 จึงเป็นการล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 291/2548 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการ

พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้แทนเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2547 และเป็นการแจ้งผลไปตามที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นการแจ้งโดยชอบ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2548 จึงเป็นการล่วงพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 506/2548 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทราบผลอุทธรณ์รวม 3 คำสั่ง เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2541 วันที่ 28 พฤษภาคม 2542 และวันที่ 26 พฤษภาคม 2542 ซึ่งเป็นเวลาก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ดำเนินการดังกล่าวไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีนี้มาขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2547 จึงเป็นการพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

สำหรับกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งเพิ่มโทษ จากนั้นได้มีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทราบ แต่ในระหว่างนั้นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งยังไม่ได้ออกคำสั่งเพิ่มโทษ ยังไม่มีแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ากรณีนี้จะถือว่าผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษเมื่อใด ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

ส่วนข้อยกเว้นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี<sup>200</sup> มีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท กล่าวคือ ข้อยกเว้นที่ไม่ต้องมีระยะเวลากับข้อยกเว้นเมื่อมีเหตุพิเศษ

(ก) ข้อยกเว้นที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา

คดีปกครองที่อยู่ในข้อยกเว้นนี้คือ คดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับคดีปกครองที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีดังนี้

(1) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมิได้ให้ความหมายของคำว่า “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” ไว้เพียงแต่ได้วินิจฉัยเป็นกรณีๆ ไปว่า การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้มีการบุกรุกที่สาธารณะเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครอง

<sup>200</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 52.

ประโยชน์สาธารณะ<sup>201</sup> จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ตามมาตรา 52<sup>202</sup> ส่วนการฟ้องเพื่อรักษาสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะไม่ใช่คดีเกี่ยวกับคดีการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ทบทุนการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีใหม่<sup>203</sup> การฟ้องขอให้เพิกถอนการลบบชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนายความ<sup>204</sup> การฟ้องขอให้ผู้ฟ้องคดีไม่เป็นผู้ทำงาน<sup>205</sup> การฟ้องขอให้ทำการสอบสวนทางวินัย<sup>206</sup> การกล่าวอ้างว่ามีหลักฐานว่าที่ดินของตนไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์<sup>207</sup> การขอประทานบัตรทำเหมืองแร่เฟลด์สปาร์<sup>208</sup>

## (2) การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล

คำว่า “สถานะของบุคคล” ตามแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด หมายถึง สถานะตามกฎหมายที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการเป็นบุคคล และสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นบุคคล โดยบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นหรือไม่ต้องพิจารณาจากความเป็นบุคคลของผู้นั้นเป็นหลัก สถานะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคล รวมทั้งความสามารถในการใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับผู้มีสถานะนั้น สามารถใช้ยื่นบุคคลทั่วไปได้ และสถานะของบุคคลจะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไปได้ก็เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น สถานะดังกล่าวอาจจะเป็นสถานะของบุคคลในประเทศชาติ เช่น สัญชาติของบุคคล หรือสถานะในครอบครัวเช่น เพศ อายุ บิดามารดา บุตร สามี ภรรยา และความสามารถของบุคคล เป็นต้น มิได้มีความหมายรวมไปถึงสถานะทางด้านอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการเป็นบุคคลด้วย เช่น สถานะทางสังคม สถานะทางอาชีพ หรือสถานะทางหน้าที่การงาน เพราะแม้จะมีผลทำให้มีสิทธิและหน้าที่ตามตำแหน่ง ก็ไม่ถือว่าเป็นสถานะของบุคคล เนื่องจากมิใช่คุณสมบัติหรือลักษณะทางกฎหมายที่เป็นฐานสำคัญผูกพันอยู่กับตัวบุคคลในลักษณะเช่นเดียวกับสถานะในประเทศชาติหรือสถานะในครอบครัว ทั้งอาจเปลี่ยนแปลงได้ง่ายหรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ การฟ้องเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ในการทำงานหรือการประกอบอาชีพหรือ

<sup>201</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 320/2546

<sup>202</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.18/2546

<sup>203</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 264/2545

<sup>204</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 291/2545

<sup>205</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 443/2545

<sup>206</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 638/2545

<sup>207</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 528/2545, ที่ 584/2545, และที่ 219/2546

<sup>208</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 99/2544

การเปลี่ยนแปลงรายได้หรือการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากต้องพ้นจากหน้าที่ราชการเพราะถูกลงโทษทางวินัย จึงเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับสถานะของบุคคล<sup>209</sup> และมีข้อสังเกตว่า การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนบ้าน ก็ไม่ถือว่าเป็นเรื่องของสถานะของบุคคล<sup>210</sup> เช่นเดียวกัน

(ข) ข้อยกเว้นเมื่อมีเหตุพิเศษ เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีพ้นกำหนดเวลาแล้ว

หากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาก็ได้ ได้แก่ กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมซึ่งให้ศาลพิจารณาเป็นรายกรณีไป กับกรณีมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือกรณีมีคำขอ<sup>211</sup> โดยบางกรณีก็ถือว่าเป็นทั้งประโยชน์ส่วนรวมและมีเหตุจำเป็นอื่น ดังนั้นกรณีข้อยกเว้นเมื่อมีเหตุพิเศษแยกได้ดังนี้

(1) การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม<sup>212</sup>

(2) กรณีมีเหตุจำเป็นอื่น ซึ่งหมายถึงเหตุอันเกิดจากความจำเป็นที่ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>213</sup> ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วก็มีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไปติดต่อและรับว่าจะดำเนินการให้มาตลอด ทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการให้ และเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องร้องทุกข์เลยเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางไม่สมควร การที่ผู้ถูกฟ้องคดียกเหตุว่า ความล่าช้าเป็นผลมาจากระบบราชการย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและจะเป็นผลเสียกับการดำเนินงานของรัฐต่อไปในอนาคต สมควรที่ศาลจะเข้าไปตรวจสอบว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ หรือกรณีการได้รับเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินแตกต่างจากที่ดินข้างเคียงที่มีสภาพที่ดินใกล้เคียงกัน

3) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>214</sup> โดยสถานะของคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับตลอดไปจนกว่าจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น<sup>215</sup> ดังนั้น เมื่อมีการสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว หากผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

<sup>209</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2544, ที่ 57/2544, ที่ 273/2545, ที่ 291/2545 และที่ 109/2546

<sup>210</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 298/2546

<sup>211</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 52 วรรคสอง.

<sup>212</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.11/2545, ที่ พ.17/2545 ที่ พ.18/2545 และที่ พ.8/2546 (ประชุมใหญ่)

<sup>213</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 57/2545,ที่ 279/2545,ที่ 194/2545 ที่ 288/2545 และที่ 398/2547

<sup>214</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

<sup>215</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 42 วรรคสอง.



ไม่ได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับคำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งลงโทษมีผลใช้บังคับตลอดไป เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่ง<sup>216</sup> แต่อย่างไรก็ตามหากผู้ถูกลงโทษได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ฟ้องคดีมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษได้ตามมาตรา 66<sup>217</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับข้อ 69<sup>218</sup> ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 และในการยื่นคำขอเพื่อให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งการลงโทษซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอมาในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี<sup>219</sup> ซึ่งในการพิจารณาคดีของศาลนั้น หากศาลมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษ คำสั่งของศาลดังกล่าวถือเป็นที่สุด ตามข้อ 70 แต่ถ้าหากศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษ ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งศาลตามนัยข้อ 73 สำหรับผู้มีส่วนได้เสียในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษ ได้แก่ผู้ออกคำสั่งลงโทษนั่นเอง ส่วนผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกลงโทษไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสีย<sup>220</sup> จึงไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้

#### 4) การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

การยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยได้กล่าวแล้วว่า ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามบัญญัติไว้มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลจะต้องมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>216</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 44 วรรคสาม

<sup>217</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 66 บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่กรณีที่เกี่ยวข้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

<sup>218</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 69 กำหนดไว้ว่าการฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

<sup>219</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 69 วรรคสอง.

<sup>220</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2544

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้เพิกถอนย้อนหลัง มีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ นอกจากนั้นศาลยังมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ความเป็นธรรม<sup>221</sup> แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเนื่องจากเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้แล้ว<sup>222</sup> ประเด็นปัญหามีอยู่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งยังมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีอีกหรือไม่ นอกจากนี้กรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งมีปัญหาว่าศาลมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้มากน้อยแค่ไหน กล่าวคือ สามารถพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อเปลี่ยนฐานความผิด หรือพิจารณาได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

### 3.2.4.2 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

#### 1) เขตอำนาจของศาลปกครอง

เขตอำนาจศาลในที่นี้หมายถึง เขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับการยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญนอกจากจะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แล้ว บางกรณียังอาจเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งระยะเวลานานแค่ไหนจะถือว่าล่วงพ้นระยะเวลาอันสมควรนั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยไว้คำสั่งที่ 206/2546 ไว้ว่าระยะเวลาอันสมควรได้แก่ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้รับอุทธรณ์ ซึ่งหากพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์แล้ว แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองถือเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ส่วนสาเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้กำหนดให้ระยะเวลาเก้าสิบวันคือระยะเวลาอันสมควร เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจไว้ แต่ในขณะนี้พระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>221</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคสอง.

<sup>222</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.214/2548 และหมายเลขแดงที่ อ.218/2548

ข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2547 ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจไว้ว่า คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในระยะเวลา 270 วัน หากไม่แล้วเสร็จสามารถขยายระยะเวลาได้อีกสองครั้งละ 60 วัน หากครบกำหนดยังไม่แล้วเสร็จผู้ยื่นอุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ได้เช่นเดียวกัน สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.จึงต้องพิจารณาภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์เทียบเคียงกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่) ซึ่งหากพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันแล้ว ผู้อุทธรณ์คำสั่งยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ได้ แต่ในการยื่นฟ้องจะต้องพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครอง (เขตพื้นที่) เกี่ยวกับภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีและสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นดังนี้

(1) ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี

ภูมิลำเนาของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการประเภทใดก็ตามให้ถือว่ามีภูมิลำเนาอยู่ที่ท้องที่ตนรับราชการ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกลงโทษได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี หากไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้อื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ต่อศาลปกครองที่ตนมีภูมิลำเนาได้ เช่น นาย ก. รับราชการอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอนแก่น แต่หากผู้อุทธรณ์มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดอุบลราชธานี แต่เนื่องจากในขณะนี้ศาลปกครองอุบลราชธานียังไม่ได้เปิดทำการที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จึงได้กำหนดให้ศาลปกครองนครราชสีมามีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดบุรีรัมย์ จังหวัดยโสธร จังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดศรีสะเกษ จังหวัดสุรินทร์ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดอำนาจเจริญ เมื่อผู้อุทธรณ์มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดอุบลราชธานีจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา<sup>223</sup>

<sup>223</sup> ประกาศที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด เรื่อง ให้ศาลปกครองนครราชสีมาและศาลปกครองขอนแก่นมีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดใกล้เคียง ลงวันที่ 26 เมษายน 2545, ข้อ 1.

## (2) สถานที่มูลคดีเกิดขึ้น

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แต่หากถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ซึ่งกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม จะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น เพราะข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาคหากถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และผู้สั่งลงโทษมิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัดนั้นๆ หาก อ.ก.พ.จังหวัด ละเลยต่อหน้าที่ในการพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในภูมิภาคที่มีเขตอำนาจ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ที่ราชการส่วนกลาง หากผู้สั่งลงโทษไม่ใช่คำสั่งของอธิบดีและต่อมาได้มีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.กรม หาก อ.ก.พ.กรมละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ส่วนกรณีที่ผู้อุทธรณ์รับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาค แต่ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. หาก อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ละเลยต่อหน้าที่หรือพิจารณาล่าช้าเกินถือว่า สถานที่มูลคดีเกิดขึ้นอยู่ที่ราชการส่วนกลาง หากผู้อุทธรณ์ต้องการยื่นฟ้องคดีต่อศาลจะต้องยื่นฟ้องที่ศาลปกครองกลาง

## 2) เงื่อนไขการฟ้องคดี

กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญได้ยื่นฟ้องต่อศาลว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) นั้น ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ก็ต่อเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีดังต่อไปนี้

## (1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้ที่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ดังนั้นผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) จึงได้แก่ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั่นเอง ส่วนบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่ 353/2549 วินิจฉัยว่า ทายาทโดยธรรม (คู่สมรสและบุตรของผู้ถึงแก่กรรม) มีสิทธิยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ส่วนบุคคลอื่น ซึ่ง

ได้แก่เพื่อนหรือผู้บังคับบัญชา ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทนผู้ถึงแก่กรรมได้ แต่ทายาทโดยธรรมมีหลายลำดับชั้น ได้แก่ ผู้สืบสันดาน บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ปู่ย่า ตายาย ลุงป้า น้าอา และคู่สมรสที่ยังมีชีวิต จึงมีประเด็นปัญหาว่าทายาทโดยธรรมนอกจากคู่สมรสและบุตรที่ยังมีชีวิตอยู่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยและต่อมาถึงแก่ความตายได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

### (2) การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

มูลเหตุในการยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) อันเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ เกิดขึ้นเนื่องจากผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี แต่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้มีสิทธิถูกฟ้องคดีจึงได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี แต่ปัญหามีอยู่ว่าในกรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ครั้นเมื่อ ก.พ.พิจารณาแล้วเสร็จจะต้องรายงานความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี<sup>224</sup> จากนั้นเรื่องอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี จะถือว่าการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของ ก.พ.หรือนายกรัฐมนตรี เพราะหากถือว่ายู่ในอำนาจของ ก.พ.จะต้องยื่นฟ้อง ก.พ. หากถือว่ายู่ในขั้นตอนของนายกรัฐมนตรีจะต้องยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

### (3) การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง

เมื่อผู้ถูกลงโทษได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณีแล้ว หาก อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว ผู้อุทธรณ์คำสั่งมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณีละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ได้ โดยไม่ต้องมีหนังสือร้องขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทราบอีกครั้งหนึ่งแต่ประการใด แต่ประเด็นมีอยู่ว่าการที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรถือว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพราะหาก

<sup>224</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 126.

ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ จะต้องมีการร้องทุกข์กรณีดังกล่าว ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

#### (4) คำบังคับที่ศาลออกได้

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอให้ศาลสั่งให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ศาลกำหนด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่ในคดีประเภทนี้ปัญหา มีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้ศาลสั่งให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด แต่มีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งคำขอกรณีนี้เป็นคำขอเกี่ยวกับคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ปัญหาที่มีอยู่ว่าศาลมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

#### (5) ระยะเวลาการฟ้องคดี

ระยะเวลาการฟ้องคดีนับว่ามีความสำคัญในการยื่นฟ้องคดีปกครองเช่นกัน กล่าวคือ หากไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและกรณีการยื่นฟ้องว่า อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.ว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หากไม่ได้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนดศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเช่นเดียวกัน<sup>225</sup>

สำหรับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎ ก.พ.ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ซึ่งเป็นกฎที่ใช้ในพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องพิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 260/2546 ว่า ระยะเวลาอันสมควรได้แก่ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการอุทธรณ์ ดังนั้น การพิจารณาอุทธรณ์ของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ

<sup>225</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่)

ก.พ.แล้วแต่กรณีจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากล่วงพ้นเก้าสิบวันแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการยื่นฟ้องดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่ล่วงพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่สวนอุทธรณ์<sup>226</sup> หากไม่ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่อย่างไรก็ตามหากล่วงพ้นระยะเวลาในการฟ้องคดีดังกล่าว หากผู้ฟ้องคดียังมีความประสงค์ที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล ตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยได้ว่า ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษจะต้องมีหนังสือสอบถามผลการพิจารณาไปผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อีก หากระยะเวลาล่วงพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่สวนมีหนังสือสอบถามแล้ว แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่สวนมีหนังสือสอบถามผลการพิจารณาอุทธรณ์<sup>227</sup> ส่วนกรณี อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และหลังจากนั้นเป็นเวลามากกว่าหนึ่งปีก็ยังพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จ หากผู้อุทธรณ์มีหนังสือทวงถามผลการพิจารณาอุทธรณ์อยู่ตลอดเวลา ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งว่า<sup>228</sup> ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องคดีได้ แต่ประเด็นมีอยู่ว่า หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับอุทธรณ์มาแล้วมากกว่าหนึ่งปีแต่พิจารณายังไม่แล้วเสร็จ และผู้อุทธรณ์ไม่ได้มีหนังสือทวงถาม ผู้อุทธรณ์จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

### 3) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การยื่นฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณีว่าละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรก็เพื่อต้องการให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิขอให้ศาลสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>229</sup> ได้ เพราะยังไม่ได้มีการยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษนั่นเอง แต่ถ้าหากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษมาในคราวเดียวกันกับการฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และหากผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลสั่งทุเลาการบังคับคำสั่งลงโทษ มีประเด็นพิจารณาว่า ศาลมีคำสั่งพิจารณาคำขอได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

<sup>226</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 49.

<sup>227</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 49.

<sup>228</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 398/2547 และที่ 401/2547

<sup>229</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

#### 4) การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

การออกคำบังคับของศาลกรณียื่นฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ละเอียดต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หากศาลพิจารณา แล้วเห็นว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเอียดต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้ว ศาล จะต้องกำหนดคำบังคับให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ระยะเวลาที่ศาลกำหนด<sup>230</sup>

#### 3.2.4.3 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

##### 1) เขตอำนาจของศาลปกครอง

เขตอำนาจศาลในที่นี้หมายถึง เขตพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครอง สำหรับกรณีผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย อย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยมีสิทธิ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แล้ว หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าคำสั่งลงโทษ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>231</sup> ดังกล่าวเป็นการละเมิดต่อ ผู้ถูกลงโทษด้วย ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ<sup>232</sup> ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของ ผู้ออกคำสั่งลงโทษให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งการ ยื่นฟ้องเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยถือเป็นคดี พิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่ในการยื่นฟ้องจะต้องพิจารณาอำนาจของศาลปกครอง (เขตพื้นที่) เกี่ยวกับภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีและสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น ดังนี้

##### (1) ภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดี

การยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หากภูมิลำเนา ของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองใดจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจนั้นๆ เช่น ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่จังหวัดสงขลา ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดสงขลา ผู้ฟ้องคดี จะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลา แต่ถ้าหากผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ที่จังหวัดพะเยา ซึ่งท้องที่ จังหวัดพะเยาอยู่ที่เขตอำนาจของศาลปกครองแพร่ แต่ในขณะนี้ศาลปกครองแพร่ยังไม่ได้เปิดทำการ

<sup>230</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2).

<sup>231</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

<sup>232</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 4.



ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงได้กำหนดให้ศาลปกครองเชียงใหม่มีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ และจังหวัดอุตรดิตถ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดพะเยาจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่<sup>233</sup>

## (2) สถานที่มูลคดีเกิดขึ้น

การฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อันเกิดจากคำสั่งลงโทษจะเกี่ยวพันกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เมื่อการยื่นฟ้องคดีทั้งสองประเด็นเกี่ยวพันกันจึงทำให้สถานที่มูลคดีเกิดขึ้นเป็นสถานที่เดียวกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษรับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาค หากถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งลงโทษทางวินัยจากการดำเนินการทางวินัยเองหรือจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าสถานที่มูลคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) อยู่ในท้องที่ที่ผู้นั้นถูกลงโทษ โดยกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาคหากมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด จะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น เพราะผู้ออกคำสั่งลงโทษกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในท้องที่เดียวกัน หรือกรณีข้าราชการพลเรือนรับราชการอยู่ที่ราชการส่วนกลางหากมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.กรม ก็จะไม่มีปัญหาสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น เพราะผู้ออกคำสั่งลงโทษกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในส่วนกลางเช่นเดียวกัน แต่สถานที่มูลคดีเกิดขึ้นจะมีปัญหากรณีข้าราชการพลเรือนสามัญรับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาค หากถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี ซึ่ง อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.เป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในราชการส่วนกลาง จึงทำให้เกิดปัญหาว่าสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นอยู่ที่ใด ระหว่างราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนกลาง ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

## 2) เงื่อนไขการฟ้องคดี

คดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ยื่นขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยหรือคดีละเมิดทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาก็ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีดังต่อไปนี้

### (1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้นจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่ถูกลงโทษทางวินัย

<sup>233</sup> ประกาศที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เรื่องให้ศาลปกครองเชียงใหม่มีเขตอำนาจเพิ่มเติมในจังหวัดใกล้เคียง ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2544

ส่วนบุคคลอื่นเช่นเพื่อนร่วมงานหรือผู้บังคับบัญชาไม่อาจใช้สิทธิยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษได้ เว้นแต่จะได้รับมอบหมายอำนาจจากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัย แต่อย่างไรก็ตามในการยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ศาลปกครองสูงสุด<sup>234</sup> ได้มีคำสั่งวินิจฉัยว่าคู่สมรสและบุตรซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่กรรมได้ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่กรรมได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าทายาทโดยธรรมมีหลายลำดับชั้น<sup>235</sup> แต่ในส่วนของคู่สมรสและหรือบุตรซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมคงไม่มีปัญหาในเรื่องผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง เพราะเมื่อคู่สมรสและหรือบุตรมีสิทธิยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้ คู่สมรสและหรือบุตรก็น่าที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายแทนข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งถึงแก่กรรมตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นปัญหาจึงมีอยู่ว่าทายาทโดยธรรมคนอื่น ๆ นอกเหนือจากคู่สมรสและบุตรจะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษและต่อมาถึงแก่กรรมได้หรือไม่ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

## (2) การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

มูลเหตุที่ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ก็เนื่องจากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัย เห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อผู้ถูกลงโทษ แต่ในการยื่นฟ้องเพื่อให้ชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ แต่จะยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และคำว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ให้ความหมายไว้ว่าหน่วยงานของรัฐหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติด้วย แต่อย่างไรก็ตามในการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเฉพาะเจ้าหน้าที่โดยไม่ได้ยื่นฟ้อง

<sup>234</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 353/2549

<sup>235</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629.

หน่วยงานของรัฐมีปัญหาว่าศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

(3) การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2535 หากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษไม่พอใจจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณีตามมาตรา 125 และมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 หากทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่พอใจ หรือไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้อื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ในขณะเดียวกันหากผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษเห็นว่าการที่ตนถูกลงโทษทางวินัยเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ บุคคลดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) มาในคราวเดียวกับการยื่นฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้ จึงทำให้เสมือนประหนึ่งว่า การยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ในกรณีนี้จะต้องมีการดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง<sup>236</sup> เพราะเป็นการยื่นฟ้องคดีหลังจากที่มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแล้ว

นอกจากนี้ในการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อันเกิดจากการถูกลงโทษทางวินัยนั้น มีอยู่บางกรณีที่ศาลปกครองสูงสุด<sup>237</sup> เห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยถือว่ามี การกระทำละเมิดเกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด จึงทำให้เกิดปัญหาในการยื่นฟ้องว่า การยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อันเกิดจากการถูกลงโทษทางวินัยสามารถยื่นฟ้องคดีได้ทันทีเมื่อถูกลงโทษ หรือจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

(4) คำบังคับที่ศาลออกได้

การยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นอกจากผู้ฟ้องคดีจะระบุว่าตนเองถูกกระทำละเมิดแล้วการยื่นฟ้องจะต้องระบุว่าต้องการให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขอของผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุจำนวนเงินเท่าใดขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ฟ้องคดีแต่ละคน ดังนั้นคำขอของผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นคำขอที่ศาลมีอำนาจออกคำบังคับได้

<sup>236</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 28/2546 และที่ 111/2546

<sup>237</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 91/2544

ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หากคำขอไม่ชัดเจนหรือศาลกำหนดคำบังคับไม่ได้ ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

#### (5) ระยะเวลาการฟ้องคดี

ระยะเวลาการฟ้องคดีนับว่ามีความสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะหากไม่ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ศาลก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>238</sup> แต่เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อันเกิดจากการถูกลงโทษทางวินัยได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บางคดีผู้ฟ้องคดีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี แต่ก็มีบางคดีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่งกรณีนี้ไม่มีมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ หากจะยื่นฟ้องคดีดังกล่าวจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย<sup>239</sup> แต่ถ้าหากมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ หรือไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่สวนอุทธรณ์<sup>240</sup> ซึ่งในการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หลังจากมีการอุทธรณ์แล้วส่วนมากผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษมาในคราวเดียวกับการยื่นขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย ปัญหาอยู่ที่การยื่นฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษมาแล้วจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่ไต่สวนอุทธรณ์<sup>241</sup> หรือภายในหนึ่งปีนับแต่วันทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์<sup>242</sup> ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

#### (6) ค่าธรรมเนียมศาล

การยื่นฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปจะไม่เสียค่าธรรมเนียม เช่น การยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือการยื่นฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แต่ถ้าหากเป็นการยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจาก

<sup>238</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 91/2544

<sup>239</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 51. และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 680/2549

<sup>240</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่)

<sup>241</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 49.

<sup>242</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 51.

การถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้<sup>243</sup> ซึ่งอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกิน 200,000 บาท แต่อย่างไรก็ตามสำหรับผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีเงินนำไปเสียค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นคำขอต่อศาลเพื่อยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ ซึ่งคำสั่งศาลที่ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลถือเป็นที่สุด แต่ถ้าหากศาลให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนหรือมีคำสั่งให้ยกคำขอมิสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้<sup>244</sup>

### 3) การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

การออกคำสั่งบังคับของศาลกรณียื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยหรือคดีละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งลงโทษดังกล่าวถือเป็นการกระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลจะกำหนดคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งในการกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ประเด็นมีอยู่ว่า ค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น หากผู้ฟ้องคดีเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายหลายประเภท เช่น ค่าเสียหายต่อชื่อเสียง ค่าเสียหายจากการที่ไม่ได้รับเงินเดือน เป็นต้น มีปัญหาว่าค่าเสียหายในลักษณะใดที่ศาลกำหนดคำสั่งบังคับได้ หรือ ค่าเสียหายในลักษณะใดที่กำหนดคำสั่งบังคับไม่ได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

#### 3.2.5 คดีปกครองวินัยข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง<sup>245</sup>

เมื่อก้าวถึงข้าราชการจะพบว่ามีอยู่หลายประเภท เช่น ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นต้น หากข้าราชการดังกล่าวถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรงถือว่าผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการสั่งลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา หากผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษได้

<sup>243</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542, มาตรา 45 วรรคสี่.

<sup>244</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 45/1

<sup>245</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9 วรรคสอง.

แต่อย่างไรก็ตามคดีปกครองที่เกิดจากการถูกลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองมีอยู่ 3 กรณี ดังนี้

### 3.2.5.1 การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

การดำเนินการทางวินัยหากเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2478 และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2503 ดังนั้นหากข้าราชการทหารผู้ใดถูกดำเนินการวินัยดังกล่าวข้างต้น ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ได้อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง<sup>246</sup> ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

### 3.2.5.2 การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)

การดำเนินการของ ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมีทั้งเป็นกรณีดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝ่ายตุลาการเช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาความผิด และการลงโทษ หรือบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง แต่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง<sup>247</sup> ตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

### 3.2.5.3 การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการทางวินัยพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ที่มีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง<sup>248</sup> แต่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2543 และเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแรงงาน<sup>249</sup> จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>246</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 19/2544, ที่ 65/2544, ที่ 321/2545, ที่ 432/2545 และที่ 527/2546

<sup>247</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 181/2545, ที่ 587/2545 และคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.15/2546

<sup>248</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3.

<sup>249</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 161/2545, ที่ 274/2545, ที่ 275/2545, ที่ 83/2546, ที่ 240/2546, ที่ 461/2546, ที่ 318/2547 และที่ 68/2550

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาอำนาจศาลและเงื่อนไขในการยื่นฟ้องคดีปกครอง เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ว่าจะเป็นวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรงก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษ แต่กระบวนกรก่อนที่จะสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีกระบวนกรดำเนินการแตกต่างกัน กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง<sup>250</sup> นั้นจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จากนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนที่จะต้องไปดำเนินการสอบสวนต่อไป หากผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกแล้วแต่กรณี ส่วนการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ก่อนที่จะมีการชี้มูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องทำการไต่สวนและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเช่นเดียวกัน<sup>251</sup>

ส่วนการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงนั้น ไม่จำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพียงแต่ก่อนที่จะสั่งลงโทษจะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา<sup>252</sup> เพราะหากมีการลงโทษโดยไม่ให้โอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาจะทำให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>253</sup> สำหรับผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรง หากไม่พอใจจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี หากทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาอันสมควรมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามประเภทของคดี ดังนี้

<sup>250</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 102 วรรคสอง.

<sup>251</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 47.

<sup>252</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 102 วรรคสอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 30.

<sup>253</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดง ที่ อ.214/2548 และ อ.218/2548

1. ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)
2. ฟ้องขอศาลสั่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็วตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)
3. ฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากถูกลงโทษทางวินัย หรือละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่า หากไม่อยู่ในอำนาจศาลหรือเงื่อนไขในการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำสั่งไว้พิจารณา จึงมีความจำเป็นที่จะวิเคราะห์ปัญหาเขตอำนาจศาล และเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นจากวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญตามลำดับ ดังนี้

#### 4.1 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

##### 4.1.1 กรณีเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ในราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค<sup>254</sup> กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาค หากถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ ถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ถูกลงโทษมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มูลคดีเกิดขึ้น<sup>255</sup> แต่ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ซึ่ง ก.พ. วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จ ถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ราชการส่วนกลางหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า มูลคดีไม่น่าจะเกิดขึ้นที่ราชการส่วนกลางเพียงเพราะ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ มูลคดีน่าจะเกิดขึ้นในท้องที่ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้กระทำผิดวินัยเกิดขึ้นและถูกลงโทษในครั้งแรก หากจะพิจารณาตามตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรณีมูลคดีเกิดขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค แม้ต่อมาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกลงโทษจะทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. ก็ไม่ถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ราชการส่วนกลางอีก หากข้าราชการพลเรือนสามัญต้องการใช้สิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในภูมิภาคที่มีเขตอำนาจในราชการส่วนภูมิภาคตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาค แต่ถูกอธิบดีซึ่งรับราชการอยู่ที่ราชการส่วนกลางสั่งลงโทษทางวินัยจะถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นที่ใดระหว่างราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนกลาง ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ในราชการ

<sup>254</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 4.

<sup>255</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 47.



ส่วนภูมิภาค หากมีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค แม้ผู้สั่งลงโทษคืออธิบดีจะรับราชการอยู่ในราชการส่วนภูมิภาค แต่ก็ถือว่าสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค เพราะเป็นสถานที่ได้มีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น สำหรับกรณีสถานมูลคดีอันเกิดจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการไต่สวนข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิกานั้น ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีการไต่สวนจะต้องมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่รับราชการอยู่ที่ราชการส่วนภูมิกกระทำผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถึงแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีที่ตั้งอยู่ราชการส่วนกลาง แต่ถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นในราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกัน หากจะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในภูมิภาคที่มูลคดีเกิดขึ้น

#### 4.1.2 กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี

การยื่นฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยมิใช่ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องโดยอิสระ ไม่มีเงื่อนไขในการฟ้องคดี เพราะหากการยื่นฟ้องคดีไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดี ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต่อไป โดยเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยมีประเด็นปัญหา ดังนี้

##### 4.1.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

###### 1) ผู้ถูกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้หนึ่งผู้ใดมีมูลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะต้องรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง<sup>256</sup> เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง หากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเห็นด้วย ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง<sup>257</sup> โดยคำสั่งนี้จะเกิดขึ้นเฉพาะมีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น และหากผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่เห็นด้วยกับคำสั่งจะต้องร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี<sup>258</sup> หากทราบผลการร้องทุกข์แล้วยังไม่พอใจ ถือว่าผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

<sup>256</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 52.

<sup>257</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 102 วรรคสอง.

<sup>258</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือไม่ จากการศึกษาพบว่าคดีลักษณะทำนองนี้มีแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดอยู่ 2 กรณี

กรณีที่หนึ่ง ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 120/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกอธิบดีกรมป่าไม้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้ร้องทุกข์ต่อประธาน อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวเป็นการกีดกันแก้งผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่า อ.ก.พ.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 636/2549 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเชิงเครือที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ประกอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแม้จะไม่มีผลต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่ก่อกวนความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกรอการเลื่อนขึ้นเงินเดือน จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นนำคำฟ้องคดีนี้มาดำเนินการกระบวนพิจารณาต่อไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หากการฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีก็ให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคำที่ อ.55/2545 หมายเลขแดงที่ อ.28/2547 ผู้ฟ้องคดีถูกประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยในส่วนของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้น จะแต่งตั้งจากฝ่ายทหารไม่ได้ คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี คดีนี้แม้ว่าศาลจะไม่ได้วินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นก็ตาม แต่ศาลก็มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้

กรณีที่สอง ศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองหรือเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 552/2545 วินิจฉัยว่า แม้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี แต่การดำเนินการตลอดจนความเห็นหรือมติของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเสนอผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนจึงไม่ใช่คู่กรณีพิพาททางปกครองกับผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องเฉพาะคณะกรรมการสอบสวนไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 410/2546 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งศาลเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี ประกอบกับหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ชอบก็สามารถยกประเด็นนี้ต่อสู้ในคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องในข้อหาดังกล่าวไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 733/2548 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 734/2548 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมืองหนองคายที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

ทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งศาลเห็นว่าการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 อีกทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสามยังไม่ได้มีการร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2549 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งศาลเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเพียงกระบวนการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะของผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 640/2549 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาปทุมธานี เขต 1 ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งศาลเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ประกอบกับหากผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะของผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

เมื่อแนวของศาลเกี่ยวกับคดีที่ยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีอยู่ 2 แนวทาง ซึ่งหากพิจารณาถ้อยคำในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วจะเห็นได้ว่าคำสั่งที่อาจฟ้องขอให้เพิกถอนได้ระบุเพียงว่าคำสั่งเท่านั้น ไม่มีข้อความใดที่ระบุว่าคำสั่งที่จะฟ้องขอให้เพิกถอนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>259</sup> เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงถือเป็นคำสั่งหนึ่งที่ทำให้ผู้ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย กล่าวคือ ในระหว่างถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งให้รอการเลื่อนขึ้นเงินเดือน<sup>260</sup> และไม่มีสิทธิได้รับการเลื่อนระดับให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น<sup>261</sup> ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า ผู้ที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงถือเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

<sup>259</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

<sup>260</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544, ข้อ 13.

<sup>261</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0704/ว1 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2524

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หากบุคคลดังกล่าวได้มีการร้องทุกข์ตามกฎหมายมาแล้ว ผู้เขียนเห็นควรรับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยถือเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แต่หากไม่มีการร้องทุกข์ถือเป็นกรณียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย<sup>262</sup> ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

## 2) ทายาทโดยธรรมของผู้ถูกลงโทษทางวินัย

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยตรง ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษ ดังนั้น หากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัย มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้<sup>263</sup> ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาถึงแม้จะมีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองว่า กฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>264</sup> แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญได้ เพราะคำสั่งลงโทษทางวินัยเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญสั่งลงโทษ จึงไม่มีประเด็นความชอบหรือไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 353/2549 วินิจฉัยว่า ผู้ถูกลงโทษทางวินัยถึงแก่ความตาย ทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแทนได้ แต่เนื่องจากทายาทโดยธรรมมีหลายลำดับชั้น<sup>265</sup> จึงทำให้เกิดปัญหาว่าทายาทโดยธรรมเฉพาะสามีหรือบิดาหรือบุตรเท่านั้นหรือไม่ที่จะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่ได้อธิบายว่าทายาทโดยธรรมมีใครบ้าง และทายาทลำดับชั้นใดมีสิทธิฟ้องประกอบกับในคดีดังกล่าวผู้ยื่นฟ้องคดีได้แก่ ภริยาผู้ตาย และบุตรของผู้ตาย (ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษทางวินัย แต่ยังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ปรากฏว่า ผู้ถูกลงโทษถึงแก่ความตาย) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีก็เพราะเกี่ยวข้องกับบำเหน็จบำนาญของผู้ตาย กล่าวคือ หากมีการเพิกถอนคำสั่งโทษทางวินัยเพราะผู้ตายไม่ได้กระทำความผิดวินัย หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ตายจะต้องมีคำสั่งจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทโดยธรรมของผู้ตาย ส่วนผู้ใดจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดก่อนหลังเป็นไปตามลำดับชั้นของทายาท<sup>266</sup> เมื่อมรดก

<sup>262</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42 วรรคสอง.

<sup>263</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1).

<sup>264</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 43.

<sup>265</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629.

<sup>266</sup> แหล่งเดิม. มาตราเดิม.

ของผู้ตายจะต้องแบ่งให้ทายาทโดยธรรม ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้ตายที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองหรือเกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ควรเป็นทายาทโดยธรรมตามมาตรา 1629 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ หากผู้ใดเป็นทายาทโดยธรรมผู้นั้นมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทุกคน ส่วนทายาทโดยธรรมในลำดับชั้นใดจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับมรดกของผู้ตายเป็นกรณีที่ทายาทโดยธรรมจะเข้าไปว่ากล่าวกันที่ศาลยุติธรรมต่อไป

นอกจากนี้หากจะพิจารณาผู้มีสิทธิได้รับมรดกของผู้ตายนอกจากทายาทโดยธรรมแล้วยังมีทายาทตามพินัยกรรมหรือเรียกว่าผู้รับพินัยกรรม<sup>267</sup> เมื่อผู้รับพินัยกรรมเป็นหนึ่งที่มีสิทธิได้รับมรดกของผู้ตาย ผู้รับพินัยกรรมก็ควรมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้เช่นเดียวกัน

#### 4.1.2.2 การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจะเริ่มต้นจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อสอบสวนแล้วเสร็จ คณะกรรมการสอบสวนจะรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หากคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องส่งเรื่องไปยัง อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวงแล้วแต่กรณี<sup>268</sup> เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะต้องส่งไปตามมติของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวงแล้วแต่กรณี หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี<sup>269</sup> เมื่อทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่ทราบผลภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จากกระบวนการดำเนินการทางวินัยข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยอยู่หลายคน ทำให้เกิดปัญหาในการยื่นฟ้องคดีว่า หากผู้ถูกลงโทษจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) จะยื่นฟ้องผู้ใดบ้าง ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า หากเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองแยกได้ดังนี้

<sup>267</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1603 วรรคสาม.

<sup>268</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 104 วรรคสอง.

<sup>269</sup> กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์

กรณีที่ 1 กรณียื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง บุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ 1. ผู้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นบุคคลเดียวกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และ 2. มีอำนาจผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์

กรณีที่ 2 กรณีมีการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ 1. ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษตามมติของ อ.ก.พ. และ 2. นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ส่วน อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แม้จะเป็นผู้มีมติให้ลงโทษแต่ถ้าหากยังไม่ได้มีการออกคำสั่งตามมติ อ.ก.พ. มติดังกล่าวยังไม่ได้ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายแต่อย่างใด จึงไม่อาจถูกฟ้องต่อศาลเช่นเดียวกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะเห็นว่า ผลของการชี้มูลยังไม่มีผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหา การชี้มูลจะมีผลกระทบต่อเมื่อผู้บังคับบัญชาได้มีการสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก่อนที่จะมีการสั่งลงโทษจะต้องเสนอเรื่องไปยัง อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี เพื่อให้ความเห็นชอบ หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วเสร็จจะรายงานผลการพิจารณาไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้นบุคคลที่ควรเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้แก่ 1. ผู้สั่งลงโทษตามมติ อ.ก.พ. และ 2. นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์

ส่วนบุคคลที่ไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลนอกจาก อ.ก.พ.แล้วยัง ได้แก่ คณะกรรมการสอบสวนเพราะเป็นเพียงผู้รวบรวมข้อเท็จจริงเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน<sup>270</sup> รวมทั้ง ก.พ. ก็ไม่อาจถูกฟ้องได้เช่นเดียวกัน เพราะเมื่อ ก.พ. พิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จจะต้องรายงานผลการพิจารณาไปยังนายกรัฐมนตรี<sup>271</sup>

<sup>270</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 349/2545

<sup>271</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 126 วรรคหนึ่ง

#### 4.1.2.3 การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง

1) การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หากในที่สุดพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยจะต้องสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่มีรายแรงหรือลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีตามมาตรา 125 และมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ<sup>272</sup> เพราะหากไม่มีการอุทธรณ์ ถือเป็นกรณีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นกรณียังไม่ได้มีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 92/2545 ผู้ฟ้องคดีถูกสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติลงโทษปลดออกจากราชการ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง จึงเป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 596/2545 ผู้ฟ้องคดีถูกมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่าหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่ออนุกรรมการร้องทุกข์และอุทธรณ์ประจำมหาวิทยาลัย เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>272</sup> อุดม รัฐอมฤต.(2547). การดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ (รายงานการวิจัย). หน้า 79.



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 3/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกปลัดกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ซึ่งศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 109/2546 ผู้ฟ้องคดีถูกจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ของ ลูกจ้างประจำ การยื่นฟ้องจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องใน ข้อหานี้ไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 89/2548 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้อำนวยการโรงเรียน บ้านนาลังลงโทษภาคทัณฑ์ จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว ซึ่งศาลเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อประธาน อ.ก.ค.จังหวัดสุราษฎร์ธานี แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มี หนังสือขอรับคำอุทธรณ์คืน จึงทำให้คำสั่งนั้นไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิ ยื่นฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 228/2548 ผู้ฟ้องคดีถูกผู้บัญชาการ ตำรวจภูธรภาค 8 ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จากนั้นได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาล เห็นว่าคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ทั้งสิ้น 360 วัน เมื่อเรื่องอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จึงเป็นการฟ้องคดี โดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้เสร็จสิ้น ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ถูกลงโทษไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่มี ผู้ยื่นฟ้องคดีแทน มีปัญหาว่าผู้ยื่นฟ้องแทนจะต้องอุทธรณ์คำสั่งหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ศาลปกครอง สูงสุดได้มีคำสั่งที่ 353/2549 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้สำหรับ ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้นที่จะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง หากผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยมิได้ ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และกฎ ก.พ. ผู้ถูกคำสั่งลงโทษไม่อาจนำคดี มายื่นฟ้องต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นทนายทนายโดยธรรมชาติ ของนาย ก. เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของกระทรวงยุติธรรมที่ลงโทษไล่นาย ก. ออกจากราชการ เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้รับเงินบำนาญปกติที่ถูกชะลอการเบิกจ่ายและ เงินบำเหน็จตกทอดของนาย ก. จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่นาย ก. ออกจากราชการ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 และกฎ ก.พ. ที่เกี่ยวข้องมิได้มีการบัญญัติหรือข้อกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทนายทนายโดยธรรมชาติของนาย ก. ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการใดสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ดังเช่นผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น กรณีตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นกรณีที่ไม่มี กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่ง กลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี ซึ่งใน คำสั่งดังกล่าวไม่ได้วินิจฉัยว่าทนายทนายโดยธรรมชาติทุกลำดับชั้น หรือเฉพาะทนายทนายโดยธรรมชาติ (บุตร) กับคู่สมรสเท่านั้นที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลโดยไม่ต้องอุทธรณ์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ใครก็ตามที่เป็น ทนายทนายโดยธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทุกคน แต่ประเด็น ปัญหาขึ้นอยู่กับกรณีที่ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ทนายทนายโดยธรรมของผู้ตายมีสิทธิยื่นฟ้องเพิกถอน คำสั่งลงโทษทางวินัยแทนผู้ตายโดยไม่ต้องอุทธรณ์เพราะไม่ใช่คู่กรณี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้มีโอกาสพิจารณาคำสั่งลงโทษ แต่หากผู้ถูกลงโทษยังไม่เสียชีวิต ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ จึงทำให้เกิดสองมาตรฐาน ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องเดียวกัน ประกอบกับการพิจารณาคำสั่งลงโทษโดย ผู้บังคับบัญชาอาจจะมีการผิดพลาด กฎหมายจึงได้บัญญัติให้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการตรวจสอบคำสั่งลงโทษแล้ว หากผู้ถูกลงโทษ ไม่เห็นด้วยจึงจะมีสิทธิในการยื่นฟ้องคดีปกครอง ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ได้มีการตรวจสอบคำสั่งลงโทษ ควรที่จะมีการแก้ไขกฎ ก.พ.๑ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่ความตายได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาคลื่นแคล้งผู้ได้บังคับบัญชานอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่าสถานะของ ก.พ.เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการพลเรือนในชั้นสุดท้าย ก่อนที่จะนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกต่อไป<sup>273</sup> สถานะของ ก.พ.ดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท<sup>274</sup> หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. ผู้เขียนเห็นว่าควรยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่เนื่องจากในขณะนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดยังไม่ได้มีการประกาศกำหนดให้มีการยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดในลักษณะดังกล่าวได้ ดังนั้นเมื่อ ก.พ.วินิจฉัยแล้วเสร็จ จึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากไม่พอใจจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. เช่นเดียวกัน แต่ ก.พ. ไม่มีอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 โดย ก.พ. มีอำนาจพิจารณาเพียงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษว่าเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมีอยู่ 2 สถาน คือ ปลดออก หรือ ไล่ออก หากผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกจะทำให้ ก.พ. ไม่อาจพิจารณาดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาได้เลย เพราะโทษปลดออกถือว่าต่ำสุดในโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อ ก.พ. เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ควรที่จะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย มิฉะนั้นอาจทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือคลื่นแคล้งข้าราชการได้ ประกอบกับหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยมีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัย ก็ไม่ควรกลัวการตรวจสอบจาก ก.พ. เพราะถึงจะตรวจสอบอย่างไรก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงความเห็นได้

<sup>273</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 142-143.

<sup>274</sup> แหล่งเดิม. หน้า 142.

นอกจากนี้ การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บางกรณีก็มีความคลาดเคลื่อนในปัญหาข้อกฎหมาย กล่าวคือ การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก จะชี้มูลได้เฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น หากไต่สวนแล้วหากพบความผิดวินัยฐานอื่นที่ไม่ใช่ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การชี้มูลจะไม่มีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่จะดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังเช่นกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลไปยังกรมการปกครองว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญรายหนึ่ง มีความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง กรมการปกครอง ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ข้าราชการที่ถูกลงโทษจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ว่าการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ผูกพันผู้บังคับบัญชา เพราะไม่ได้ชี้มูลว่ากระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงไม่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เนื่องจาก ก.พ. พิจารณาล่าช้า ข้าราชการคนดังกล่าวจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ในขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลนั้น ก.พ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ผูกพันผู้บังคับบัญชาเพราะไม่ได้ชี้มูลว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์จึงฟังขึ้น จึงมีมติให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ จากนั้น ก.พ. ได้เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งเห็นชอบตามมติของ ก.พ. และต่อมาเมื่อผู้อุทธรณ์ได้กลับเข้ารับราชการแล้ว ผู้อุทธรณ์ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองเพื่อขอถอนฟ้องคดี ซึ่งศาลอนุญาตให้ถอนคำฟ้อง<sup>275</sup> ซึ่งเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า ก.พ. ควรมีอำนาจที่จะตรวจความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย ที่อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ที่เกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง และ ข้อกฎหมายเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของผู้บังคับบัญชา

#### 4.1.2.4 คำบังคับที่ศาลออกได้

การยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) อันเกี่ยวเนื่องกับคดีวินัย ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมายมีอยู่หลายเหตุ เช่น ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ ออกคำสั่งโดยนอกเหนืออำนาจ ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เมื่อมีการอ้างว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะต้องมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

<sup>275</sup> คำสั่งอนุญาตให้ถอนฟ้องของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1470/2547 หมายเลขแดงที่ 395/2549.

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากไม่มีคำขอศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดีมีอยู่ว่า หากคำขอไม่ชัดเจน เช่น ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัย และอ้างว่าการที่ถูกลงโทษเนื่องจากถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้ง จึงได้ยื่นฟ้องเพื่อขอความเป็นธรรม เมื่อพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่ก็พึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกลงโทษทางวินัย และการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็น่าจะเพิกถอนคำสั่งลงโทษ จึงเท่ากับว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาต้องการขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ประกอบกับหากคำขอไม่ชัดเจน ศาลมีอำนาจสั่งให้แก้ไขคำฟ้องได้<sup>276</sup>

#### 4.1.2.5 ระยะเวลาการฟ้องคดี

การใช้สิทธิทางศาลปกครองเช่นเดียวกับการใช้สิทธิทางศาลยุติธรรม กล่าวคือ หากมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องหรือกำหนดอายุความในการยื่นฟ้องคดี ผู้ใช้สิทธิทางศาลก็จะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหรือยื่นฟ้องภายในอายุความ หากไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือภายในอายุความ ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ซึ่งระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือ เมื่อผู้ถูกลงโทษได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์จาก อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์<sup>277</sup> หากไม่ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ประเด็นปัญหามีอยู่ว่า ในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำสั่งเพิ่มโทษทางวินัยผู้อุทธรณ์ ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปยังผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษและแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีหน้าที่สั่งเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ จากนั้นจะแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้ถูกเพิ่มโทษอีกครั้งหนึ่ง ประเด็นปัญหาจึงมีอยู่ว่าจะถือว่าผู้อุทธรณ์ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ในวันที่ได้รับจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือถือว่าได้รับทราบหลังจากมีการเพิ่มโทษแล้ว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ไปยังผู้อุทธรณ์ก็ตาม แต่ในการแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวได้แจ้งว่ามีการเพิ่มโทษ จึงเท่ากับว่าผู้มีอำนาจตั้งบรรจุและแต่งตั้งจะต้องมีการเพิ่มโทษตามมติของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง หากยังไม่มีการแจ้งผลคำสั่งเพิ่มโทษไปให้ผู้อุทธรณ์ทราบ เท่ากับมติ

<sup>276</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 37.

<sup>277</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 49.

ที่เพิ่มโทษยังไม่มีผลทางกฎหมาย จึงควรถือเอาวันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับทราบคำสั่งเพิ่มโทษเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย

#### 4.1.3 การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

สืบเนื่องจากโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ มีอยู่ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก แต่การที่ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยสถานใดนั้นจะต้องเหมาะสมกับกรณีความผิดที่เกิดขึ้น โดยการเลือกระดับโทษดังกล่าวถือเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ศาลไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ แต่อย่างไรก็ตาม หากปล่อยให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างอิสระอย่างแท้จริง โดยปราศจากการตรวจสอบจะทำให้การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาเป็นไปโดยไม่ชอบได้โดยง่าย ศาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมบ้างในบางส่วน ส่วนศาลจะควบคุมได้แค่ไหนนั้น ศาลจะต้องควบคุมเท่าที่จำเป็นและไม่ทำให้ความคล่องตัวในการบริหารราชการเสียหาย<sup>278</sup> สำหรับการพิจารณาคดีของศาลเกี่ยวกับคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยมีอยู่ 2 กรณี

##### 4.1.3.1 การดำเนินการทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเอง

จากการศึกษาพบว่าศาลมีแนวทางวินิจฉัยอยู่ 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง ศาลจะตรวจสอบกระบวนการออกคำสั่งลงโทษ

ทางวินัย หากศาลเห็นว่ากระบวนการออกคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกลงโทษทราบ<sup>279</sup> หรือคณะกรรมการสอบสวนมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)<sup>๙</sup> ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา<sup>280</sup> หรือเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ<sup>281</sup> หรือดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด<sup>282</sup> ศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเท่ากับคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองสิ้นผลโดยการลบล้างโดยองค์การตุลาการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542<sup>283</sup> ปัญหาจึงมีอยู่ว่า

<sup>278</sup> วิษณุ วรรณุญ และคณะ.(2547). คดีปกครองเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (รายงานการวิจัย) หน้า 157.

<sup>279</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.214/2548 และ อ.218/2548

<sup>280</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 1528/2547

<sup>281</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขแดงที่ อ.133/2548

<sup>282</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 471/2548

<sup>283</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์.(2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. หน้า 151.

เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษแล้ว ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการดำเนินการทางวินัย เพื่อให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนอีกครั้งหนึ่งได้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นว่าศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเพราะการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น โดยที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกลงโทษ หรือผู้ฟ้องคดีได้มีการกระทำผิดวินัยตามคำสั่งลงโทษหรือไม่ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยได้อีกครั้งหนึ่ง<sup>284</sup> หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษยังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษได้อีกครั้งหนึ่ง

แนวทางที่สอง กรณีศาลเห็นว่ากระบวนการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลได้พิจารณาในเนื้อหาคดีแล้วเห็นว่า ผู้ถูกลงโทษหรือผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหา ศาลจะต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งการที่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนเท่ากับศาลเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีอีก เว้นแต่กรณีผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง แต่ศาลเห็นว่าพฤติการณ์หรือการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะไปดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่หากผู้ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยในครั้งหลังได้อีก และไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ<sup>285</sup> เพราะประเด็นในคดีแรกกับประเด็นในคดีที่สองเป็นคนละประเด็นกัน

4.1.3.2 การดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากไม่พอใจจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วว่า ก.พ. มีอำนาจพิจารณาเพียงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษเท่านั้น จึงทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษไม่อาจอุทธรณ์ปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แต่ครั้งเมื่อผู้ถูกลงโทษได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองไม่ใช่องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกับ ก.พ. ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้จึงไม่ผูกพันศาลปกครอง

<sup>284</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 250/2548 หมายเลขแดงที่ 506/2548 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดงที่ อ.218/2548

<sup>285</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 97.

ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาความชอบของคำสั่งลงโทษได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ถูกต้อง ศาลปกครองอำนาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ เช่น

1) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขคำที่ 1789/2546 หมายเลขแดงที่ 603/2550 คดีนี้มีมูลคดีเกิดขึ้นเนื่องจากมีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนของโรงเรียนเอกชนการกุศล ระดับอนุบาลไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในขณะนั้น ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. (องค์การที่จัดตั้งขึ้นมาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ป.) ได้มีมติว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัท ฟ. และมีการต่อรองและตกลงราคาก่อนที่จะมีการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ชี้มูลให้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ส่งเรื่องของผู้ฟ้องคดีให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาแล้วมีมติให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. ซึ่ง ก.พ. ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือแจ้งผลหารือว่า องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณี ดังนั้น ก.พ. จึงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ หลังจากนั้น ก.พ. จึงได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดย ก.พ. เห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ทางราชการ ตามมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 สมควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้น แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว ก.พ. จึงมีมติให้งดโทษผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 จากนั้น ก.พ. ได้รายงานความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอุทธรณ์ โดยนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ ก.พ. พิจารณาแล้วเสนอใหม่ โดยยึดหลักตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ที่วินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ จึงเป็นอันยุติ องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ต่อมา ก.พ. จึงได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีใหม่อีกครั้ง ซึ่งในครั้งนี้ ก.พ. ได้มีมติรายงาน



นายกรัฐมนตรีเพื่อให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ โดยนายกรัฐมนตรีเห็นชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งลดโทษผู้ฟ้องคดีจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และการสั่งลงโทษในครั้งหลังมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2543 ซึ่งเป็นวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษดังกล่าว จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วมีประเด็นพิจารณาตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวม 4 ประเด็น โดยประเด็นที่หนึ่ง ศาลเห็นว่า นาย ป. เป็นผู้ไปดำเนินการสรรหารายการสื่อการเรียนการสอนมาเสนอต่อผู้ฟ้องคดี และสื่อการเรียนการสอนมีจำหน่ายทั่วไป ส่วนกรณีนาย ป. ไม่ได้ไปสอบถามข้อมูลจากบริษัทหรือห้างร้านที่มีการจำหน่ายสื่อการเรียนการสอนว่ามีสื่อการเรียนการสอนหรือไม่ เป็นความบกพร่องของนาย ป. ข้อเท็จจริงจึงรับฟังว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะนำรายการสื่อการเรียนการสอนของบริษัท ป. ซึ่งนางสาว อ. ตัวแทนของบริษัท ฟ. อ้างว่าเป็นตัวแทนจำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทยมาจัดทำเป็นรายการสื่อการเรียนการสอนที่จะจัดซื้อ ประเด็นที่สอง ศาลเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีเจรจาต่อรองราคากับนางสาว อ. เพื่อให้ลดราคาก่อนที่นาย พ. กรรมการผู้จัดการบริษัท ฟ. จะได้ยื่นใบเสนอราคาต่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และก่อนที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเป็นการกระทำโดยมีเจตนาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ เพราะหากผู้ฟ้องคดีไม่มีการเจรจาต่อรองก็ถูกมองว่าไม่เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ ประเด็นที่สาม ศาลเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อำนวยการกองเป็นผู้จัดทำหลักการการจัดซื้อมาตั้งแต่ต้นและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษมิได้ตรวจสอบถึงสาเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการสื่อการเรียนการสอนตามที่ได้อนุมัติไว้ 5 ชุดรายการเป็น 3 ชุดรายการ ถือเป็นการไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ และประเด็นที่สี่ ศาลเห็นว่าการดำเนินการจัดซื้อและเสนอขอให้จัดซื้อเป็นการดำเนินการของฝ่ายพัสดุสำนักงานเลขาธิการกรม โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกี่ยวข้องในชั้นตอนนี้ แต่ผู้ฟ้องคดีได้เข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะประธานคณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษจากการแต่งตั้งของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ครั้งเมื่อได้รับแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีได้เชิญตัวแทนของบริษัทมาชี้แจงรายละเอียดและเสนอราคาซึ่งเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ ดังนั้น ศาลจึงเห็นว่าข้อเท็จจริงจากการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.รับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่และฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่

ทางราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 อันจะทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นปลดออกจากราชการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องถูกลงโทษปลดออกจากราชการโดยไม่มีผู้ใดตรวจสอบมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ การจัดตั้งศาลปกครองจึงมีคุณค่าอันสำคัญต่อผู้ถูกลงโทษจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1895/2546 หมายเลขแดงที่ 1216/2549 กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ จากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เห็นควรลงโทษโดยทำทัณฑ์บน จากนั้นได้รายงานไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ แต่ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ องค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีก ในเวลาต่อมา ก.พ. ได้กลับมาทบทวนอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยครั้งนี้ ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานกระทำการอันได้ชื่อเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรง แต่ไม่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่เคยกระทำความผิดวินัยมาก่อน จึงมีมติให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาความชอบของคำสั่งลงโทษได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพราะศาลปกครองไม่ใช่องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุดศาลปกครองเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดิชั่วอย่างร้ายแรงจึงมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง ซึ่งคดีนี้ถึงแม้ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้องแต่ผู้ฟ้องคดียังมีโอกาสต่อสู้คดีโดยอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับการที่มีศาลปกครองทำให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสต่อสู้ในคดีได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย หากไม่มีศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีคงถูกกลงโทษปลดออกจากราชการโดยไม่มีโอกาสต่อสู้เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมแต่อย่างใด

## 4.2 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)

### 4.2.1 กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี

#### 4.2.1.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) อันเกี่ยวเนื่องกับคดีวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์<sup>286</sup> ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษมีสิทธิยื่นฟ้องผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แต่ถ้าหากผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษถึงแก่ความตาย โดยที่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ มีประเด็นปัญหาว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิยื่นฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แทนผู้ถึงแก่ความตายได้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 353/2549 ทายาทโดยธรรมจึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แทนผู้ถึงแก่ความตายได้เช่นเดียวกัน

#### 4.2.1.2 การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ จะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ. แต่เนื่องจากในการพิจารณาของ ก.พ. นั้น เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้วเสร็จจะรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ<sup>287</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติผู้อุทธรณ์จะไม่ทราบเลยว่าการพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ก.พ. หรือนายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาสั่งการอุทธรณ์ของนายกรัฐมนตรีเป็นกระบวนการสืบเนื่องมาจากการพิจารณาของ ก.พ. เมื่อผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาจาก ก.พ. ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้อื่นอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นฟ้อง ก.พ. เป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยไม่จำเป็นต้องยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เว้นแต่ ก.พ. จะมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่า เรื่องอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี หากกรณีเป็นเช่นนี้จะต้องยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า ผู้ที่เป็นประธานของ ก.พ. คือ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่จะได้รับมอบหมาย จึงเท่ากับว่าในการพิจารณาของ

<sup>286</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่)

<sup>287</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 126.

ก.พ. มีนายกรัฐมนตรีเข้าร่วมพิจารณาอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรายงานผลการพิจารณาไปยังนายกรัฐมนตรีอีก

4.2.1.3 การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง

ผู้มีอำนาจพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เหล่านี้ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ หากแต่เป็นคณะบุคคลตามที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หากผู้อุทธรณ์เห็นว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้อุทธรณ์ไม่ต้องร้องทุกข์ตาม กฎ ก.พ. ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ขอให้แก้ไขการปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องคดีได้ทันทีหลังจากที่ล่วงพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่สวนอุทธรณ์

4.2.1.4 คำบังคับที่ศาลออกได้

เมื่อมีการยื่นฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ผู้ฟ้องคดีก็ควรมีคำขอให้ศาลมีคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด<sup>288</sup> แต่ถ้าหากผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำขอเกี่ยวกับคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ศาลไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) มาในคราวเดียวกันกับการยื่นฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอเฉพาะให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ แต่ไม่มีคำขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ศาลมีอำนาจรับคำฟ้องเฉพาะข้อหาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ส่วนคำฟ้องกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าศาลไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอที่จะศาลให้ออกคำบังคับ<sup>289</sup>

<sup>288</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2).

<sup>289</sup> แหล่งเดิม, มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (4).

#### 4.2.1.5 ระยะเวลาการฟ้องคดี

เนื่องจากระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ จึงต้องพิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 260/2546 ว่า ระยะเวลาอันสมควรได้แก่ระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอันสมควรผู้อุทธรณ์จึงมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ<sup>290</sup> แต่ในกรณีผู้อุทธรณ์ไม่ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ประกอบกับระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ได้ล่วงพ้นมาแล้วเป็นเวลามากกว่าหนึ่งปีแต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา ซึ่งมีปัญหาว่าผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า หากผู้อุทธรณ์ต้องการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) ผู้อุทธรณ์จะต้องมีหนังสือร้องขอไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้เร่งรัดการพิจารณาอุทธรณ์ หากพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอแล้วยังไม่ทราบผลการพิจารณาอีก ผู้อุทธรณ์จึงจะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีปกครองตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ประชุมใหญ่)

#### 4.2.2 วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควรตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมีสิทธิยื่นฟ้องว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หากผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ศาลสั่งทุเลาการบังคับคำสั่งลงโทษ ศาลมีอำนาจพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษได้ ส่วนศาลจะมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย<sup>291</sup> แต่ถ้าหากมีการยื่นฟ้องเพียงว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษได้

<sup>290</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 49.

<sup>291</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, ข้อ 70-72.

### 4.3 คดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

#### 4.3.1 กรณีเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น

การยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อันเกิดจากคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือละเมิดทางปกครองก็มีปัญหาเกี่ยวกับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นเช่นเดียวกับการยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) อันเกิดจากคำสั่งลงโทษทางวินัย กล่าวคือ กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญรับราชการอยู่ราชการส่วนภูมิภาค หากถูกผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งลงโทษทางวินัย ถือว่าท้องที่ในราชการส่วนภูมิภาคที่ข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำผิดวินัย เป็นสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น หากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยก็จะต้องอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี แต่โดยที่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. มีสถานที่ราชการตั้งอยู่ในราชการส่วนกลาง หากผู้อุทธรณ์ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่พอใจ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าท้องที่ในราชการส่วนกลาง เป็นสถานที่เกิดข้อพิพาทระหว่างผู้อุทธรณ์กับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งมีปัญหาว่า หากผู้อุทธรณ์ได้ยื่นฟ้องเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จะถือว่าสถานที่มูลเกิดขึ้นที่ใดระหว่างราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการ ส่วนกลาง ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า สถานที่มูลคดีเกิดขึ้นน่าจะมีเพียงแห่งเดียวคือราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นท้องที่ที่มีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น ส่วนราชการส่วนกลางเป็นเพียงท้องที่ที่ตั้งส่วนราชการ ของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น ดังนั้น หากข้าราชการ พลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษต้องการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นเพื่อขอให้ หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องยื่นฟ้องที่ศาลปกครอง ในภูมิภาคที่มีเขตอำนาจ รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ถือว่าสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นในท้องที่ที่ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยเกิดขึ้น เช่นเดียวกับกรณีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเองเช่นเดียวกัน

#### 4.3.2 กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี

##### 4.3.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหาย อันเกิดจากการถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้น จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ถูกลงโทษทางวินัย แต่เนื่องจากการยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยแทนผู้ตาย ปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 353/2549 วินิจฉัยไว้ว่า คู่สมรสและบุตรของผู้ตาย (ทายาทโดยธรรม) มีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยแทนข้าราชการพลเรือนสามัญถึงแก่ความตายได้ ดังนั้น คู่สมรสและบุตรจึงน่าที่จะยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายแทน

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งถึงแก่ความตายได้ ซึ่งประเด็นปัญหามีอยู่ว่า ทายาทโดยธรรมคนอื่น ๆ นอกจากคู่สมรสและหรือบุตรจะยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐขอให้ชดเชยค่าเสียหายแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งถึงแก่ความตายได้หรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อคู่สมรสและบุตรถือเป็นทายาทโดยธรรมเช่นเดียวกับทายาทโดยธรรมในลำดับชั้นอื่นๆ<sup>292</sup> ทายาทโดยธรรมในส่วนที่เหลือซึ่งได้แก่ บิดามารดา พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน พี่น้องร่วมบิดา หรือร่วมมารดาเดียวกัน ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา ก็ควรมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งถึงแก่ ความตายได้เช่นเดียวกับคู่สมรสและหรือบุตรของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่ความตาย

#### 4.3.2.2 การพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญถูกผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งลงโทษทางวินัย หากต้องการใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อยื่นฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหาย อันเนื่องจากถูกลงโทษจะต้องยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ จะยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้<sup>293</sup> แต่ถ้าหากผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่แทน ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้หากพิจารณา เฉพาะกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศาลไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ เพราะ ไม่ได้ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ แต่หากนาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาประกอบการพิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลมีอำนาจ เรียกบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยวิธีการร้องสอดได้ตามข้อ 78 แห่งระเบียบฉบับดังกล่าว<sup>294</sup>

#### 4.3.2.3 การดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายใน ฝ่ายปกครอง

การยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ถึงแม้จะไม่มี กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะมี การยื่นคำฟ้องต่อศาลก็ตาม แต่ในกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัย<sup>295</sup> กฎหมายบังคับไว้ว่าหากไม่พอใจคำสั่งลงโทษจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เมื่อทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่พอใจ หรือระยะเวลาการ พิจารณาอุทธรณ์ได้ล่วงพ้นไปแล้วเก้าสิบวันแต่ไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิ ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>292</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1624.

<sup>293</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

<sup>294</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/2546

<sup>295</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 125 และ 126.

รวมทั้งผู้อุทธรณ์ยังมีสิทธิยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) มาในคราวเดียวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งจากการที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายมาคราวเดียวกับการยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยมาแล้ว หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็จะมิมีมติให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หากผู้อุทธรณ์คิดว่าการที่ถูกลงโทษเป็นการกระทำละเมิดผู้อุทธรณ์ยังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้ แต่ถ้าหากเห็นว่าคำสั่งลงโทษชอบด้วยกฎหมายก็จะมิมีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ยังมีสิทธิยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น หากให้มีการยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยทันที หลังจากทราบคำสั่งลงโทษจะทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่ได้มีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่งหากได้มีการยื่นอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ถูกลงโทษโดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ ประกอบกับก่อนที่ศาลจะพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐจะชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณาก่อนว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะหากคำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษสามารถยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายให้แก่ตนได้โดยที่ยังไม่มีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษจะทำให้ข้าราชการไม่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีโอกาสตรวจสอบคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งน่าจะไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญที่บัญญัติให้มีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ แต่ไม่มีโอกาสพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าก่อนที่ผู้อุทธรณ์จะยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมาแล้ว เมื่ออุทธรณ์แล้วหากยังไม่พอใจจึงจะใช้สิทธิทางศาลต่อไป

#### 4.3.2.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี

การยื่นฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัย ผู้เขียนได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่า ควรที่จะมีการยื่นฟ้องคดีหลังจากมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมาแล้ว ซึ่งหากผู้อุทธรณ์ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์มาแล้ว หากต้องการยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังกล่าวเพียงข้อหาเดียว ควรที่จะยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามนัยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ปัญหามีอยู่ว่าหากผู้ฟ้องคดี



ได้ยื่นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) มาในคราวเดียวกับการยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ควรมีระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เช่นเดียวกับการฟ้องคดีปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้กำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 51 ดังนั้น ไม่ว่าจะยื่นฟ้องมาในคราวเดียวกันหรือยื่นฟ้องเพียงข้อหาละเมิดเพียงข้อหาเดียว ควรยึดถือระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กล่าวคือให้ยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์

#### 4.3.3 การบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

สำหรับค่าเสียหายที่ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้เงินเดือนในช่วงระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกออกจากราชการ ส่วนค่าเสียหายประเภทอื่นได้แก่ค่าเสียหายต่อชื่อเสียง ศาลไม่ได้มีการกำหนดค่าบังคับไว้<sup>296</sup> เพราะศาลเห็นว่าไม่ใช่เป็นผลโดยตรงจากคำสั่งลงโทษทางวินัย

<sup>296</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลาง หมายเลขแดงที่ 506/2548

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรง หากเห็นว่าตนไม่ได้กระทำผิดวินัยจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี หากทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้วแต่ยังไม่พอใจ ผู้อุทธรณ์สามารถดำเนินการได้ดังนี้

5.1.1 ระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครองกล่าวคือ หากผู้อุทธรณ์เห็นว่า การที่ตนเองถูกลงโทษทางวินัยเกิดจากผู้บังคับบัญชาคนแก่งหรือไม่ได้กระทำผิดวินัยจะต้องร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการวินัยร้องทุกข์ หรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ แต่ในการยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินัยร้องทุกข์มีปัญหาว่าคณะกรรมการวินัยร้องทุกข์มีช่องทางที่มีอำนาจสั่งการได้หรือเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ จึงทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยร้องทุกข์ไม่มีสภาพบังคับ จึงต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยร้องทุกข์ ส่วนการนำข้อพิพาททางปกครองอันเกิดจากคำสั่งลงโทษทางวินัยไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมก็มีข้อบกพร่องในการพิจารณาคดีเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ระบบการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเป็นระบบกล่าวหา ซึ่งระบบนี้จะผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง จึงทำให้เอกชนผู้ยากไร้ไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และการพิจารณาของศาลยุติธรรม หากเห็นว่า กฎ ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลไม่มีอำนาจเพิกถอนกฎได้ จึงทำให้กฎนั้นมีผลใช้บังคับและฝ่ายปกครองอาจนำกฎไปใช้กับบุคคลอื่นได้อีก

5.1.2 ระยะเวลาหลังจากจัดตั้งศาลปกครองแล้วกล่าวคือ เมื่อมีข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้น เอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัยจากผู้บังคับบัญชาถือว่าเป็นข้อพิพาททางปกครองเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน หากข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งคดีปกครองเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการมีอยู่ 3 ประเภท ดังนี้

5.1.2.1 ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่เกิดจากการดำเนินการทางวินัย เช่น ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ซึ่งเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5.1.2.2 ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

5.1.2.3 ยื่นฟ้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ตน อันเนื่องจากการถูกลงโทษทางวินัยหรือคดีละเมิดทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า การยื่นฟ้องคดีปกครองอันเกิดจากการถูกลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองหรือเกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสามประเภทข้างต้นต่อศาลปกครองมีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติหลายประการ ผู้เขียนจึงเสนอแนะดังนี้

### 5.2.1 กรณีสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น

สำหรับสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นผู้เขียนแยกได้ 2 กรณี กรณีที่หนึ่ง การยื่นฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเกิดจากคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น สถานที่มูลคดีเกิดขึ้นควรจะมีอยู่แห่งเดียวคือท้องที่ที่ข้าราชการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญรับราชการอยู่ที่จังหวัดแพร่ ได้มีการกระทำผิดวินัยจนถูกผู้ว่าราชการจังหวัดแพร่สั่งลงโทษทางวินัยจากการดำเนินการเองหรือจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าจังหวัดแพร่เป็นสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น ส่วน อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ซึ่งมีที่ตั้งส่วนราชการอยู่ในราชการส่วนกลาง แม้จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่น่าจะเป็นสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะว่า สถานที่มูลคดีเกิดขึ้นสำหรับกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องจากการถูกลงโทษควรยึดท้องที่ที่มีการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้นเป็นสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น ซึ่งการรู้ว่าสถานที่มูลคดีเกิดขึ้นที่ใดทำให้เป็นประโยชน์ในการยื่นฟ้องคดี ประกอบกับเป็นประโยชน์ต่อศาลเพื่อพิจารณาในการสั่งรับคำฟ้องตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ส่วนกรณีที่สอง เป็นการยื่นฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) อันเกิดจากคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งการยื่นฟ้องในกรณีนี้ นำมีมูลเหตุมาจากผู้ถูกลงโทษได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ถือว่าท้องที่ที่ทำงานของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตั้งอยู่ในราชการส่วนใดเป็นสถานที่มูลคดีเกิดขึ้น เช่น อ.ก.พ.จังหวัด จะตั้งอยู่ในราชการส่วนภูมิภาค ถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค ส่วน อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. จะตั้งอยู่ในราชการส่วนกลาง ถือว่ามูลคดีเกิดขึ้นในราชการส่วนกลาง

### 5.2.2 กรณีผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

ตามปกติโดยทั่วไปผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษหรือยื่นฟ้องขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หรือยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกลงโทษจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายจากคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งก็คือผู้ถูกลงโทษนั่นเอง แต่ในขณะนี้ศาลปกครองสูงสุด<sup>297</sup> ได้มีคำวินิจฉัยว่า คู่สมรส และบุตรของผู้ตายซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีแทนผู้ถูกลงโทษซึ่งถึงแก่กรรมได้ แต่เนื่องจากทายาทโดยธรรมมีอยู่หลายลำดับชั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าทายาทโดยธรรมลำดับชั้นใดบ้างมีสิทธิฟ้องคดีปกครองแทนผู้ตาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ทายาทโดยธรรมทุกลำดับชั้นมีสิทธิยื่นฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ หรือยื่นฟ้องขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โดยเร็ว หรือยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่ความตายได้เช่นเดียวกับทายาทโดยธรรมของข้าราชการตำรวจที่มีสิทธิยื่นฟ้องคดีแทนข้าราชการตำรวจที่ถึงแก่กรรม<sup>298</sup>

### 5.2.3 กรณีการพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

สำหรับการพิจารณาบุคคลที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ผู้เขียนขอแยกเป็นสองกรณี กรณีที่หนึ่ง การยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และหรือการยื่นฟ้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ถึงแม้จะมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความผิดทางวินัยอยู่หลายคน แต่บุคคลควรจะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ได้แก่ 1. เจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>299</sup> ผู้ออกคำสั่งลงโทษตามมติของ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี 2. ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

<sup>297</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 353/2549

<sup>298</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547, มาตรา 105. และ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2548, ข้อ 3 วรรคสอง.

<sup>299</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3.

และ 3. หน่วยงานของรัฐ ที่ต้องการให้ชดใช้ค่าเสียหาย ส่วนบุคคลอื่นที่ไม่ได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง ไม่อาจถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และกรณีที่สอง ในการยื่นฟ้องขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว นั้น หากการพิจารณาอุทธรณ์อยู่ในอำนาจของ ก.พ. ผู้ถูกฟ้องคดีควรจะเป็น ก.พ. แต่ไม่ควรแยกพิจารณาว่า เรื่องอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของ ก.พ. หรือระหว่างการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี ทั้งๆ ที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.พ. ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า เมื่อ ก.พ. พิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จถือว่าถึงที่สุด โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการอีก เพราะสถานของ ก.พ. มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอยู่แล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเช่นเดียวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ตร. ในขณะนี้ไม่ได้มีการเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาอีกแล้ว เมื่อ ก.ตร. มีมติเป็นประการใดถือว่าคดีถึงที่สุด<sup>300</sup> ในฝ่ายบริหาร

5.2.4 กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัย หากไม่พอใจจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น ผู้ถูกลงโทษจะต้องอุทธรณ์คำสั่งด้วยตนเอง บุคคลอื่นไม่อาจอุทธรณ์แทนได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า<sup>301</sup> ทายาทโดยธรรมมีสิทธิฟ้องคดีแทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่ความตายต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ต้องอุทธรณ์เพราะไม่ใช่คู่กรณี จึงทำให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่มีโอกาสพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่ความตาย ผู้เขียนจึงเสนอแนะว่าควรที่จะมีการแก้ไขกฎ ก.พ.ฯ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้ทายาทโดยธรรมมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.แทนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถึงแก่ความตายได้ก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

นอกจากนี้เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ. หากเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นจากผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยเอง ก.พ.มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย แต่หากเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่า ก.พ.มีอำนาจตรวจสอบได้เพียงดุลพินิจในการสั่งลงโทษ จึงทำให้ ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา

<sup>300</sup> กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2548, ข้อ 23.

<sup>301</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 353/2549

อุทธรณ์ไม่สามารถตรวจสอบปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าหากข้าราชการพลเรือนสามัญถูกลงโทษโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก.พ. ควรมิอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยที่อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเช่นเดียวกันโดยไม่คำนึงว่าจะถูกลงโทษทางวินัยจากการที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเองหรือจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะหาก ก.พ. ไม่มีอำนาจจะทำให้เกิดความไม่ชอบธรรมต่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกลงโทษจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

### 5.2.5 กรณีระยะเวลาการฟ้องคดี

การใช้สิทธิทางศาลปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา เพราะหากไม่ได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลา ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา สำหรับการนับระยะเวลาการฟ้องคดีหลังจากทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์มีอยู่ 2 กรณี กรณีที่หนึ่ง หากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีมติให้ยกอุทธรณ์ ควรนับระยะเวลาการฟ้องคดีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ แต่ในกรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ (ก.พ.) ได้มีมติให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ ควรนับระยะเวลาการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ แต่ถ้าผู้สั่งให้เพิ่มโทษได้แก่ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ผู้ถูกเพิ่มโทษยังไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้เพราะจะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ได้อีกครั้งหนึ่ง<sup>302</sup> เมื่อทราบผลการพิจารณาหรือไม่ทราบผลภายในระยะเวลาอันสมควรจึงจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

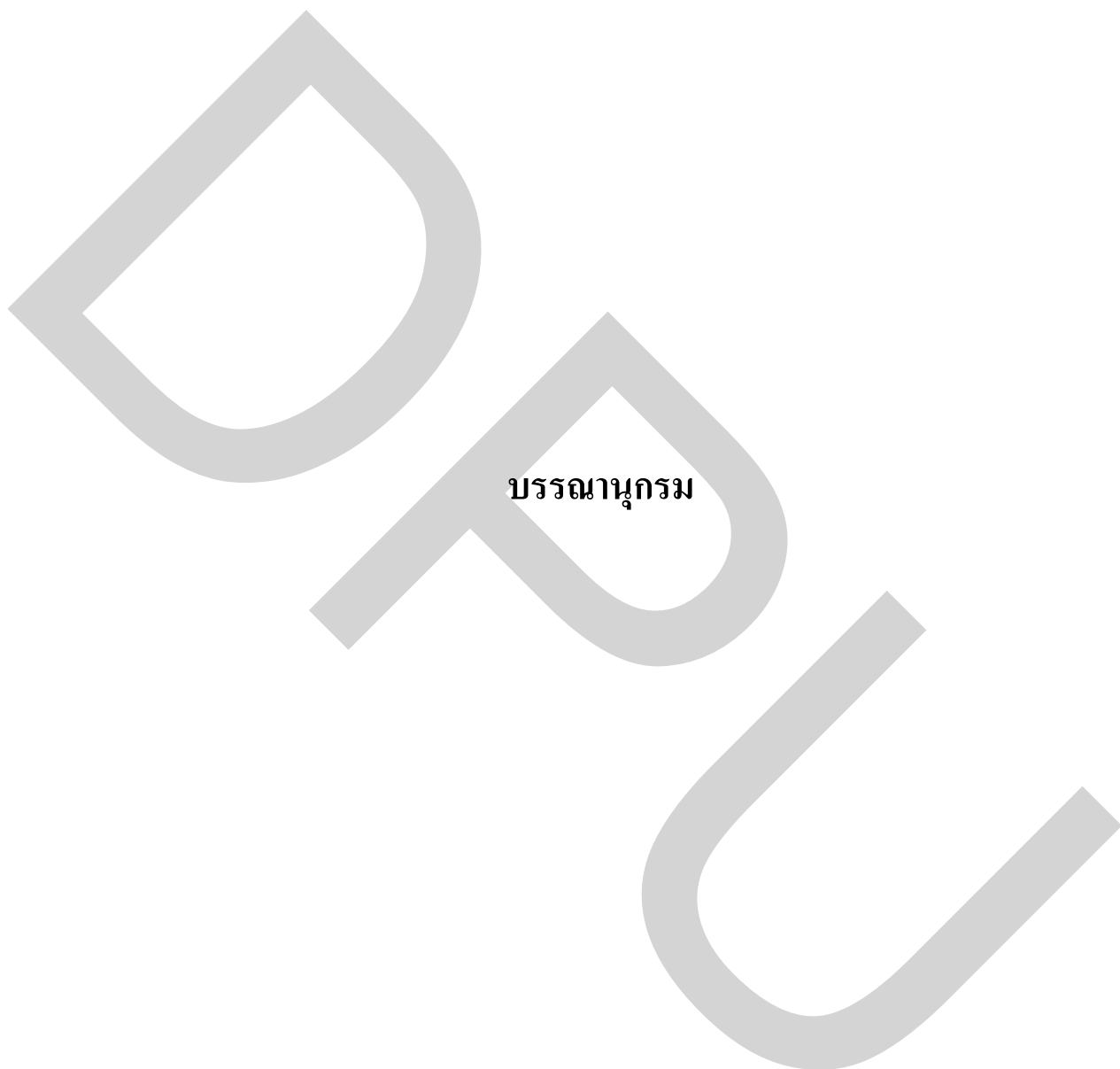
### 5.2.6 กรณีการบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล

กรณีศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพราะเห็นว่า ไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ซึ่งยังมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าเมื่อศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษแล้วฝ่ายปกครองยังมีอำนาจไปดำเนินการทางวินัยใหม่ได้หรือไม่ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะว่า การดำเนินการทางวินัยมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย และส่วนที่สอง ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ในกรณีศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษเพียงเพราะขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยตามข้อกล่าวหาหรือไม่ ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจที่จะดำเนินการทางวินัยได้อีกครั้งหนึ่ง แต่ก่อนที่จะดำเนินการทางวินัยก็ควรสั่งให้บุคคลดังกล่าวกลับเข้ารับราชการ แต่ในขณะนี้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาหลายเดือน จึงทำให้

<sup>302</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 125 วรรคหนึ่ง (4).

ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับความเดือดร้อนหนักยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาคำร้องขอกลับเข้ารับราชการผู้เขียนจึงเสนอแนะว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งจะต้องสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำพิพากษาของศาล หากผู้บังคับบัญชาไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัย

นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมานับว่ามีประโยชน์ต่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไม่ถูกต้อง ผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจไปแก้ไขฐานความผิดตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ แต่ศาลปกครองไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้ และหากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาควรสั่งกลับเข้ารับราชการภายใน 30 วัน หากไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยเช่นเดียวกัน



บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2542). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิศิษฐ์สรรจร.
- \_\_\_\_\_ . (2545). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). คู่มือการวินิจฉัยร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: จิรัชการพิมพ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประวิณ ฒ นคร. (2518). คู่มือรักษาวินัยข้าราชการสำหรับผู้บังคับบัญชา. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2545). ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการศาลปกครอง. กรุงเทพฯ.
- อำพล เจริญชีวินทร์. (2549). หลักกฎหมายละเมิดทางปกครอง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

#### บทความ

- พูนศักดิ์ ใสสำรวจ. (2528). “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 4, ตอน 2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- โกคิน พลกุล. (2544). “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1, เล่มที่ 1. สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศาลลาดพร้าว
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2532). “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 8. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- \_\_\_\_\_ . (2545). “การกระทำทางปกครอง.” อาจารย์ยาบูชา บทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์. สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

### เอกสารอื่น

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2546). การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (รายงานวิจัย) กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. การฟ้องคดีปกครองและการตรวจคำฟ้อง : เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง.

เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้นรุ่นที่ 8.

สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : (อัดสำเนา).

ฤทัย หงส์ศิริ. (2540). “นิติกรรมทางปกครอง.” คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ :

จิรัชการพิมพ์.

วิษณุ วัลัญญ และคณะ. (2547). คดีปกครองเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (รายงานการวิจัย).

กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.

อุดม รัฐอมฤต. (2547). การดำเนินคดีปกครองของหน่วยงานของรัฐ (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ:

สำนักงานศาลปกครอง.

### วิทยานิพนธ์

ประนัญ สุวรรณภักดี. (2529). การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ.

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศรีนิตา เกิดผล. (2523). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการ

พลเรือน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.

สมพงษ์ รัตติกาลชลากร. (2535). ปัญหาในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ

ภายหลังจากการไปแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ.2518 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์.

กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน. วิทยานิพนธ์

ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพันธ์ อรัญนารถ. (2537). การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นกรรมใน

ขั้นตอนก่อนการวินิจฉัยสั่งการ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์.

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อำพล เจริญชีวินทร์. (2536). **วินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการ  
สอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์.  
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ภาษาต่างประเทศ

### BOOKS

Bake W.Alton. (1955). **Personnel Management in Small Plant.** Ohio : Bureau Of Business  
Research College of commerce and Administration. The Ohio University. อ้างถึงใน  
ศรีนิตา เกิดผล

Bernard PACTEAU, (1999). **Contentieux administratif** 5<sup>e</sup> é d., Paris,P.U.F. อ้างถึงใน ประสาท  
พงษ์สุวรรณ

Charles DEBBASCH, (1990). **Contentieux administratif** 5<sup>e</sup> é d., Paris,Palloz. อ้างถึงใน  
ประสาท พงษ์สุวรรณ

J.b.Kingsbury. (1975). **Personnel Administration for Thai Students.** Bangkok : Institute of  
Public Administration Thamnasat Universty. อ้างถึงใน อำพล เจริญชีวินทร์

J.M.AUBY et R.DRAGO, (1984). **Traité de contentieux administratif** Tome I,2<sup>e</sup> é d,  
Paris,L.G.D.J. อ้างถึงใน ประสาท พงษ์สุวรรณ

Léon MOUREAU, (1963). **Notion et spécificité du contentieux administratif,** Mélanges lean  
DABIN, Tome I, Paris, Sirey. อ้างถึงในประสาท พงษ์สุวรรณ.

Léon C. Megginson. (1977). **Personnel and human resources Administration** 3 rd ed.  
(Homewood : Richard D. Irevin) อ้างถึงในอำพล เจริญชีวินทร์

**Webster's Third New International Dictionary.** (1963). Massachusetts:G&C Merriam  
Company. อ้างถึงใน ศรีนิตา เกิดผล.

Waite W. William. **Personnel Administration.** New York : The Ronald Press Commpary  
อ้างถึงใน ศรีนิตา เกิดผล.

**ประวัติผู้เขียน****ชื่อ-นามสกุล****ประวัติการศึกษา****ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน**

จิตติคุณ แพงคุณ

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี 2530

พนักงานคดีปกครอง 8 ว สำนักงานศาลปกครองสูงสุด

