

## ข้อพิพาทจากการกระทำ “ส่วนตัว” ของเจ้าหน้าที่ เป็นคดีปกครองหรือไม่ ?

ฉัตร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ



### ประเด็นชวนคิด

เราทราบกันอยู่แล้วนะคะว่า... ลักษณะของคดีปกครองจะต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับรัฐด้วยกันเอง

**บางท่านอาจเกิดข้อสงสัยว่า... ข้อพิพาทที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่กรณี ก็จะถือเป็นคดีปกครองทุกกรณีเลยหรือเปล่า ??**

ก่อนจะไปฟังคำตอบ... ขออธิบายเพิ่มเติมก่อนนะคะว่า ข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองนั้น นอกจากจะต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐแล้ว ยังต้องมีลักษณะตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย เช่น เป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ หรือจากการละเลย-ล่าช้าต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ

คดีปกครองจึงเป็นข้อพิพาทที่มีมูลเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการเอาไว้ หรือที่เรียกว่า “การดำเนินการทางปกครอง” แล้วเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การออกกฎ ออกคำสั่ง หรือการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐ รวมไปถึงการละเลยไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายปกครองฉบับนั้นๆ กำหนดเอาไว้หรือดำเนินการล่าช้าเกินสมควรหรือเกินเวลาที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนด (นอกจากนี้ยังมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของรัฐและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง)

ฉะนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบ โดยที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เอาไว้ ก็จะถือว่าเป็นการกระทำส่วนตัวและไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครองนั่นเองค่ะ



### คำวินิจฉัยชวนรู้

ผู้เขียนได้นำตัวอย่างคดีพิพาทที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าเป็นคดีปกครอง เพราะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่กรณี ! มาดูกันค่ะ

**คดีแรก** ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากนายอำนาจ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ที่รับว่าความเป็นนายความให้กับนางอำไพซึ่งเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีในคดีเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงินต่อศาลแพ่ง โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่านายอำนาจได้นำเอกสารหลักฐานซึ่งเป็นหนังสือสัญญาที่พิพาทออกไปจากสำนวนคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมายกขึ้นต่อสู้ในคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นฝ่ายแพ้คดี

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้นายกเทศมนตรีตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของนายอำนาจ ซึ่งเทศบาลได้ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง รวมทั้งผู้ฟ้องคดีได้ไปแจ้งความลงบันทึกประจำวันที่สถานีตำรวจด้วย นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของนายอำนาจไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายอาญามาตรา 143 มาตรา 144 มาตรา 149 มาตรา 151 มาตรา 157 และมาตรา 158 เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้นายอำนาจคืนหนังสือสัญญาที่นำออกไปจากสำนวนดังกล่าว

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้นายอำนาจจะมีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่การกระทำของนายอำนาจตามที่ถูกฟ้องคดีกล่าวหาเป็นการกระทำในฐานะทนายความของนางอำไพ มิได้กระทำในฐานะรองนายกเทศมนตรี การกระทำดังกล่าวจึงมิใช่การกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและมิได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี หากแต่เป็นการกระทำส่วนตัว คดีนี้จึงมิใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 401/2560)

คดีต่อมา... เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีซึ่งมาขอทำบัตรประจำตัวประชาชนโดยมิได้นำสำเนาทะเบียนบ้านฉบับตัวจริงมาด้วย และเห็นว่าเอกสารที่ตนนำมาเพียงพอแล้ว จึงเกิดการโต้เถียงกับเจ้าหน้าที่คือปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตร โดยปลัดอำเภอได้หยิบเอกสารของผู้ฟ้องคดีและพูดต่อหน้าประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวทำนองว่าผู้ฟ้องคดีจะใช้อิทธิพลเหนือผู้อื่น อันเป็นการดูหมิ่นผู้ฟ้องคดีต่อหน้าธารกำนัล ทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความอับอาย จึงได้ไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน รวมทั้งมีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอ แต่ก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการคำสั่งว่าการกระทำของปลัดอำเภอดังกล่าวเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงและขอให้ลงโทษทางวินัยด้วย

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยทำนองเดียวกับคดีแรก คือศาลเห็นว่า การกระทำดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ แต่เป็นการกระทำในทางส่วนตัว ซึ่งมีใช่เป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง อีกทั้งการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจทางบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควรและตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่มีการดำเนินการทางวินัยโดยไม่ชอบศาลปกครองจึงมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 187/2550)

### ♥ บทสรุปชวนอ่าน

จะเห็นได้ว่า... ทั้งสองคดีที่หยิบยกมานั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรองนายกเทศมนตรีหรือปลัดอำเภอได้กระทำการในฐานะส่วนตัว เพราะการเป็นทนายความมิใช่หน้าที่ตามกฎหมายของตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีเพราะรองนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย หรือปลัดอำเภอมิหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติภารกิจของนายอำเภอ การดูหมิ่นประชาชนถือเป็นพฤติกรรมส่วนตัว การกระทำดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองและไม่ใช่ข้อพิพาททางปกครองหรือคดีปกครอง กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำส่วนตัวดังกล่าว ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ! นั่นเองค่ะ

ถึงตรงนี้... มีความชัดเจนเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วนะค่ะ... ลักษณะใดเป็นการกระทำทางปกครอง และลักษณะใดเป็นการกระทำในทางส่วนตัว ซึ่งการกระทำ “ส่วนตัว” ของเจ้าหน้าที่รัฐหากมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เพราะไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในหน้าที่

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)

