

## ผู้ใหญ่บ้านบุกรุกที่สาธารณะ ... รอการลงโทษ ถือว่าขาดคุณสมบัติหรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

หลายท่านคงเคยได้ยินคำกล่าวที่ว่า “ยากกว่าการได้มา คือ การรักษาไว้” ซึ่งในที่นี้ ... จะขอกล่าวถึงการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ที่กว่าจะเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ ก็ต้องผ่านหลายด่าน ตั้งแต่ด่านการตรวจสอบคุณสมบัติ โดยต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนทุกข้อ และต้องชนะการรับเลือกโดยได้รับคะแนนสูงสุดจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกในเขตท้องที่นั้น ๆ อันเป็นการมอบความไว้วางใจและความเชื่อมั่นให้ทำหน้าที่ในการปกครองดูแลลูกบ้าน

แน่นอนว่า ... มิใช่ได้รับเลือกมาแล้วผู้ใหญ่บ้านจะทำหน้าที่หรือประพฤติน้อย่างไรก็ได้ หากแต่ต้องรักษาดำแหน่งดังกล่าวไว้ ด้วยการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่ราษฎร มีความซื่อสัตย์สุจริต เคารพกฎหมาย และเป็นแบบอย่างที่ดี ไม่กระทำการที่เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม อันจะทำให้พ้นจากตำแหน่งได้

คอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ จะขอกล่าวถึง ... เหตุหรือลักษณะต้องห้ามที่อาจทำให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กรณีตามมาตรา ๑๒ (๑๐) ที่กำหนดว่า “**ไม่เป็นผู้อยู่ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ**” และกรณีตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ที่กำหนดว่า “**ไม่เป็นผู้อยู่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก**”

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำตามมาตรา ๑๒ (๑๐) และ (๑๑) กรณีไม่อยู่ต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด กับกรณีไม่เป็นผู้อยู่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดในเรื่องตามที่กำหนด นั้น มีความแตกต่างและเป็นคนละกรณีกัน ซึ่งคดีพิพาทที่นายปกครองนำมาเสนอในวันนี้ ... เป็นกรณีผู้ใหญ่บ้านไปกระทำความผิดอาญาเหตุบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองลำเหมืองสาธารณะ โดยให้การรับสารภาพศาลท่านจึงลดโทษให้กึ่งหนึ่ง และโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้

กรณีผู้ใหญ่บ้านถูกศาลจังหวัดตัดสินว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษ เช่นนี้ ... การที่ผู้ใหญ่บ้านอ้างเหตุว่าคำสั่งให้พ้นตำแหน่งเป็นการพิจารณาจากผลการดำเนินคดีอาญา โดยไม่มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก่อน อีกทั้งตนยังมีได้ถูกจำคุกจริงย่อมไม่เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติ คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะรับฟังได้หรือไม่ ?

**เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ...** ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ได้ถูกดำเนินคดีอาญา โดยศาลจังหวัดมีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวก ร่วมกันบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครอง ด้าเหมืองสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน จึงมีความผิด ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุให้บรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๓,๐๐๐ บาท โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี และศาลจังหวัดได้มีหนังสือสำคัญเพื่อแสดงว่าคดีถึงที่สุดแล้ว

ต่อมา นายอำเภอ ได้มีหนังสือหารือคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีไปยัง ผู้ว่าราชการจังหวัด และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว โดยให้ได้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตน หลังจากนั้น นายอำเภอ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน ถือว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็น **ผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้าม**ของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

ผู้ใหญ่บ้าน ได้อุทธรณ์คำสั่งให้พ้นตำแหน่ง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์ **จึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลปกครอง** โดยยื่นฟ้องนายอำเภอ (**ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑**) และผู้ว่าราชการจังหวัด (**ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒**) **เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่ง**ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันตามเดิม

คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง เมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีที่จะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ส่วนการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าฯ ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดียังอยู่ในกำหนดเวลา ดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงรับคำฟ้องในส่วนนี้ไว้พิจารณาและต่อมาได้พิพากษายกฟ้อง โดยมีคำวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายแล้ว การให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงชอบแล้วนั่นเอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุด

**คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี (เนื่องจากเห็นฟ้องด้วยกับนายอำเภอ) ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?** โดยเมื่อคำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ให้ยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของนายอำเภอ การที่จะวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ว่าฯ ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ จำต้องวินิจฉัยให้ได้ความเสียก่อนว่าคำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และกำนันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อศาลจังหวัดมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิด ร่วมกัน บุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองด้าเหมืองสาธารณะ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ (๑) (๒) และมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง และคดีถึงที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยที่ดิน

ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ แม้โทษจำคุกศาลจะให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี โดยไม่ได้ถูกจำคุกจริง แต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น มาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) ไม่ได้บัญญัติว่า เหตุขาดคุณสมบัติและต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องรับโทษจำคุก และถูกคุมขังอยู่จริงตามคำพิพากษา

ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องออกจาก ตำแหน่งกำนันตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ว่าฯ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลเป็นอย่างไรก็ตาม คำสั่งของนายอำเภอ จึงเป็นคำสั่ง ที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗/๒๕๖๕)

คดีดังกล่าว... นับว่าเป็นอุทาหรณ์ให้กับผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้เป็นอย่างดี ในการที่จะต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายเสียเอง สำหรับในกรณีตามที่ยกมานี้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านจะไม่ได้ถูกจำคุกจริง แต่ก็ถือว่า “เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานะความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์” โดยข้อกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติว่าเหตุขาดคุณสมบัติกรณีนี้ จะต้องรับโทษจำคุกโดยถูกคุมขังอยู่จริง การที่กระทำความผิดและศาลรอการลงโทษ ย่อมทำให้ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามในการเป็น ผู้ใหญ่บ้านแล้ว อันเป็นคนละกรณีกับ “เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด” ตามที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้าง อีกทั้งกรณีนี้เป็นการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามที่ กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายไม่ใช่การกระทำความผิดวินัย จึงไม่จำเป็นต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยก่อนแต่อย่างใด

ฉะนั้น ผู้ที่สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม อยู่ก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเมื่อได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านรวมทั้งกำนันแล้ว ก็คงต้องรักษา การเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตลอดระยะเวลาที่ดำรงอยู่ ในตำแหน่งด้วย หากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามภายหลังหลังจากที่ได้รับเลือกแล้ว ย่อมเป็นเหตุ ให้พ้นจากตำแหน่งได้ ... ดังเช่นในคดีพิพาทนี้

อนึ่ง ในการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้รับคำสั่งจะต้อง นำคดีมาฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีฯ ซึ่งการฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวอันมีลักษณะ เป็นคำสั่งทางปกครอง ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้น โดยยื่นต่อ นายอำเภอภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยเมื่อนายอำเภอได้รับเรื่องแล้ว จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าฯ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

โดยผู้ว่าฯ ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน (มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕) ซึ่งเมื่อครบกำหนด ๖๐ วัน ดังกล่าวแล้ว หากผู้อุทธรณ์คำสั่งยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาของผู้ว่าฯ และไม่มีการแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ จะถือว่าวันที่ ๖๑ เป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดี ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ อีกต่อไป และแม้ในเวลาต่อมาจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ ก็ไม่มีผลทำให้วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หากต่อมาผู้ว่าฯ ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์และแจ้งให้ทราบ ย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้อุทธรณ์ยังคงมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ นั้นเองครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)

---