

คู่มือ

ความรู้ด้านกฎหมายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

สำนักงานปลัด

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไล

อำเภอบัวลาย จังหวัดนครราชสีมา

คำนำ

ด้วยสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไล ได้จัดทำคู่มือความรู้ด้านกฎหมายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายเรื่องกฎหมายปกครองพื้นฐานกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, วินัยของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้มีความรู้ ความเข้าใจกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติงานอย่างถ่องแท้

สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไล หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือความรู้ด้านกฎหมายของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไล

สารบัญ

	หน้า
ส่วนที่ ๑ กฎหมายปกครองพื้นฐานกับการบริหารราชการท้องถิ่น	๑ - ๗
ส่วนที่ ๒ วินัย การกระทำความผิดทางวินัยของพนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง	๗ - ๑๒
ส่วนที่ ๓ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	๑๓ - ๑๘

ส่วนที่ ๑
“กฎหมายปกครองพื้นฐาน
กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่า เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม

หลักของกฎหมายมหาชน “ถ้าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองต้องสามารถเปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียวได้” เนื่องจากกฎหมายมหาชน เน้นว่าความยุติธรรมที่สมดุลระหว่างสาธารณะที่รัฐและหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเพื่อส่วนรวม กับสิทธิเสรีภาพของเอกชน

การนำคดีขึ้นสู่ศาล คดีในกฎหมายมหาชน โดยทั่วไปจะไม่ขึ้นศาลยุติธรรม แต่จะขึ้นศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

วิธีพิจารณาคดีในศาล วิธีพิจารณาคดีในกฎหมายมหาชน เช่นในศาลปกครอง ใช้ “ระบบไต่สวน”

กฎหมายปกครอง คือ บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง การดำเนินการของฝ่ายปกครอง และการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

พรบ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้นิยามแก่คำว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา ๓

“**หน่วยงานทางปกครอง**” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้ความหมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“**เจ้าหน้าที่ของรัฐ**” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองมี ๔ ประการ ได้แก่

๑. อำนาจ หรือความสามารถของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งบังคับให้บุคคล หรือคณะบุคคลกระทำการบางอย่าง หรือห้ามกระทำการบางอย่าง

๒. อำนาจ หรือความสามารถของฝ่ายปกครองในที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่ง

๓. ทรัพย์สินของฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์มากกว่ากฎหมายเอกชน โดยเฉพาะที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

๔. สัญญาทางปกครองเป็นนิติกรรม ๒ ฝ่าย (ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง) เมื่อทำสัญญาทางปกครองแล้วกระทบต่อประโยชน์มหาชน ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์ที่จะแก้ไข ยกเลิกได้ โยที่เอกชนที่เป็นคู่สัญญา ไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม

สาระสำคัญของกฎหมายปกครอง

๑. กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของฝ่ายปกครอง

๑.๑ การจัดตั้งหน่วยงาน

๑.๒ กระบวนการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่

๑.๓ ขอบอำนาจหน้าที่

๑.๔ ระบบการบริหารงานบุคคล

๑.๕ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน

๒. กฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง

๒.๑ ฝ่ายปกครองดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของมหาชน

๒.๒ ภารกิจของฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ภารกิจ ได้แก่

(๑) ความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน ร่างกาย

(๒) นิติกรรมทางปกครอง

๒.๓ ในทางปกครอง รัฐสามารถดำเนินงานทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองใน ๒ รูปแบบ

(๑) นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว คือ กฎ และคำสั่งทางปกครอง

(๒) นิติกรรมทางปกครองหลายฝ่าย คือสัญญาทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว หมายถึง นิติกรรมที่องค์กรของฝ่ายปกครองสามารถแสดงเจตนา กำหนดหน้าที่ให้เอกชนได้ฝ่ายเดียว โดยที่เอกชนไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวส่วนใหญ่ จึงอยู่ในลักษณะเป็นการสั่งการ หรือคำสั่งให้เอกชนกระทำ หรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลนั่นเอง

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เป็น “กฎ”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้คำนิยามของ “กฎ” ไว้ว่าหมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะ

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง”

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ให้คำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ว่า หมายความว่า

๓/(๑) การใช้อำนาจ...

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง”

การพิจารณาว่า “นิติกรรมทางปกครอง” มีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” นั้น จะต้องพิจารณาว่า นิติกรรมทางปกครองนั้นขาดลักษณะข้อหนึ่งข้อใดหรือทั้งสองข้อของ “กฎ” หรือไม่ กล่าวคือ ขาดลักษณะของการกำหนดข้อความที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะด้วยหรือไม่

ตัวอย่าง

ผู้ว่ากรม. อาศัยอำนาจตามพรบ.ควบคุมอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งห้ามมิให้ “ผู้ใด” เข้าไปในหรือใช้ส่วนใดๆ ของอาคารหนึ่งอาคารใดที่ระบุเฉพาะเจาะจง

ผลทางกฎหมายของการจำแนก “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง”

(๑) ผู้รับ “คำสั่งทางปกครอง” หรือผู้ซึ่งถูกระทบสิทธิจากผลของ “คำสั่งทางปกครอง” มีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากไม่ให้กฎหมายกำหนดไว้ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) การดำเนินถึงขั้นตอนและวิธีการในการฟ้องโต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” ต่อศาลปกครอง (ตามมาตรา ๔๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(๓) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองโต้แย้ง “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “กฎ” ที่มีใช้พระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น (มาตรา ๔๗) แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีโต้แย้ง “กฎ” ที่เป็นพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด (มาตรา ๑๑(๒))

นิติกรรมทางปกครองหลายฝ่าย

“สัญญาทางปกครอง

คำนิยาม ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ปฏิบัติการทางปกครอง

การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติ แทนและในนามองค์กรดังกล่าว โยที่การกระทำนั้นไม่ใช่ “นิติกรรมทางปกครอง” กล่าวคือ ขาดลักษณะใดลักษณะหนึ่งของ “นิติกรรมทางปกครอง” โยปฏิบัติการทางปกครอง อาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรืออาจเป็นการกระทำที่เป็น “มาตรการบังคับทางปกครอง”

๓.กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง

๓.๑ **หลัก** “มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการ แล้วใช้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ” (กฎหมายที่เป็นทั้งแหล่งที่มา และข้อจำกัด)

๓.๒ ต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อไม่ให้การใช้อำนาจนั้นกระทบต่อประชาชน โยมีวิธีควบคุมตรวจสอบ ๒ วิธี ได้แก่

(๑) การควบคุมในฝ่ายปกครอง

(๒) การควบคุมนอกฝ่ายปกครอง

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”

ความหมาย มีสองนัย

นัยแรก หมายความว่า ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ ก็ได้ทั้งสิ้น เว้นแต่การอันกฎหมายห้ามมิให้กระทำ

นัยสอง หมายความว่า ฝ่ายปกครองกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งก็ต่อได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” และ “ข้อจำกัด” ของอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง และดังนั้นการกระทำทางการปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับการต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย” เท่านั้น

หลัก “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”

“การควบคุม” หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครอง ประเภทหนึ่ง

และการเยียวยาโยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง

“การตรวจสอบ” คือ การสอบสวน สอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครอง ในแง่นี้ การตรวจสอบจึงหมายถึง การควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะป้องกัน

“การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากกระทำของฝ่ายปกครองโยฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำ

การแบ่งประเภทของหลักข้างต้น ใช้เกณฑ์พิจารณาได้ ๒ เกณฑ์ คือ

๑. เกณฑ์ตามองค์กร แบ่งออกเป็น

๑.๑ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง โยใช้ระบบการควบคุม “การบังคับบัญชา” และ “การกำกับดูแล” เช่น การโต้แย้งการคัดค้านก่อนออกคำสั่ง การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งการขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง เป็นต้น

๑.๒ การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นต้น

๒. เกณฑ์ตามระยะเวลา แบ่งออกเป็น

๒.๑ การควบคุมก่อนการดำเนินการ หรือควบคุมแบบป้องกัน คือ การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่จะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การปรึกษาหารือหรือองค์กรที่ปรึกษาการควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม การให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

๒.๒ การควบคุมภายหลังการดำเนินการ หรือการควบคุมแบบแก้ไข เช่น การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง การฟ้องต่อศาล การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการการแผ่นดินการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่บุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

- (๑) เป็นคำสั่งที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่
- (๒) เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย
- (๓) เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล
- (๔) มีผลบังคับเป็นการเฉพาะราย

“คู่กรณี” หมายความว่า

ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

(๑) ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ คือ “คู่กรณี” หากเห็นว่าสิทธิของตนถูกระทบ กระเทือน หรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้

(๒) การยื่นอุทธรณ์ ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือต่อบุคคล ที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่ถ้าคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งของรัฐมนตรี หรือเป็นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการไม่ว่าจะตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ หากประสงค์จะโต้แย้งให้สิทธินำความขึ้นฟ้องต่อศาล ภายใน ๙๐ วัน (มาตรา ๔๔ และ ๔๐)

(๓) ระยะเวลาอุทธรณ์ เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้ ในกรณีที่ไม่กฎหมายเฉพาะไม่กำหนด ระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เฉพาะ คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

รูปแบบของคำอุทธรณ์ ต้องทำเป็นหนังสือ โดยมีเนื้อหาสาระทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ประกอบ และระบุข้อโต้แย้ง หรือข้อที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองไว้ให้ชัดเจน (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

(๔) การพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาทบทวนคำสั่งปกครอง ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม (มาตรา ๔๖) ทั้งนี้ ต้องพิจารณาและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับอุทธรณ์ (มาตรา ๔๕)

(๕) ผลของพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ซึ่งพิจารณาอุทธรณ์อาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ (มาตรา ๔๖)

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(๑) ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง)

(๒) ระยะเวลาในการเพิกถอนคำสั่ง (มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง)

(๓) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะการให้ประโยชน์ (มาตรา ๔๙)

(๔) ผลจากการเพิกถอนคำสั่ง (มาตรา ๕๒)

(๕) การเพิกถอนคำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๕๓)

(๖) การชดใช้ค่าทดแทนต่อความเสียหายอันเกิดจากการเพิกถอนคำสั่ง (มาตรา ๕๑)

การขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา ๕๔)

เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองที่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองใหม่อีกครั้งหนึ่ง ไม่ว่าจะอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์หรือพ้นกำหนดการอุทธรณ์และก็ตาม

มาตรการบังคับการปกครอง

ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น มีความชัดเจนแน่นอน (มาตรา ๕๖, ๕๙ และ ๖๐) โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ คำสั่งให้ชำระเงิน (มาตรา ๕๗) และคำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ (มาตรา ๕๘, ๕๙)

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครอง แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ

กฎหมายกำหนดข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ พฤติการณ์ เกิดมีข้อเท็จจริงตามที่กำหนดจึงก่อให้เกิดผลทางกฎหมายตามที่กำหนด

๒. ผลทางกฎหมาย

เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะสั่ง หรือใช้อำนาจ เรียกอีกอย่างว่า เป็นมาตรการ เพื่อให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ส่วนที่ ๒

วินัย

การกระทำความผิดวินัยของพนักงานส่วนตำบล ลูกจ้างประจำ และพนักงานจ้าง

พนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

พนักงานจ้างตามภารกิจ : ทำงานส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของพนักงานส่วนตำบลหรือทำงานที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะบุคคล

พนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ : ทำงานเป็นที่ปรึกษาโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ชำนาญพิเศษ หรือมีวิชาชีพพิเศษเฉพาะด้าน เป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการหรือวงการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล

พนักงานจ้างทั่วไป : ทำงานใช้แรงงานทั่วไป ไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้าน และมีระยะเวลาการจ้างสั้นๆ ไม่เกิน ๑ ปี

ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

ความผิดวินัย

- การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

- ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

- ต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันใน ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต้องเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ตัวอย่าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๔/๒๕๕๐ ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินไปชำระค่า โทรศัพท์ของสำนักงาน แม้การชำระค่าโทรศัพท์จะไม่ใช้หน้าที่ราชการตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งงานที่บรรจุแต่งตั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากเป็นการสั่งการในเรื่องทางราชการที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินค่าโทรศัพท์ดังกล่าวไปใช้เป็น เรื่องส่วนตัว จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้โดย ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดร้ายแรง

- การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ทำให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

- การจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาลทำให้ ราชการเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

ตัวอย่าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๖/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชามีได้ควบคุมตรวจสอบ การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุมีการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินและเมื่อตรวจสอบพบการทุจริตผู้ฟ้อง คดีก็เรียกให้ผู้บังคับบัญชามาชี้แจงแล้วก็ปล่อยให้ดำเนินการต่อไป ทั้งที่ฟ้องคดีสามารถตรวจสอบการทุจริตจาก เอกสารหลักฐานต่างๆได้ชัดเจน แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานของ ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอและถี่ถ้วนเพียงพอ เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริตเบียดบังเงินราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ราชการต้องสูญเสียเงินเป็นจำนวนมาก หน่วยงานเสียชื่อเสียง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

- การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบหากเห็นว่า จะเสียหายแก่ราชการ หรือไม่รักษาผลประโยชน์ของราชการ ผู้ได้รับคำสั่งต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น หากเสนอแล้วผู้บังคับบัญชายืนยันตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้อง ปฏิบัติตาม

- การขัดคำสั่ง หลีกเลียงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทำให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรงเป็น ความผิดวินัยร้ายแรง

- การเปิดเผยความลับของทางราชการ ทำให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง
- การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ทำให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง
- ดุหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ อย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง
- การละทิ้ง ทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทำให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยร้ายแรง
- ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นความผิดวินัยร้ายแรง
- มีพฤติการณ์แสดงถึงการจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เกี่ยวกับการอุทิสเวลาในราชการ เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

ตัวอย่าง

ข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการ ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยมีพฤติกรรมลาหยุดราชการเป็นประจำ หรือขออนุญาตออกไปทำธุระข้างนอกในเวลาราชการบ่อยครั้ง ไม่อยู่ประจำโต๊ะทำงาน อีกทั้งยังชักชวนเพื่อนร่วมงานคุยเรื่องส่วนตัวในเวลาราชการเป็นการรบกวนและก่อความรำคาญแก่เจ้าหน้าที่ผู้อื่นเป็นพฤติกรรมอันผิดวินัยไม่ร้ายแรง กรณีไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการและไม่อุทิสเวลาของตนให้แก่ราชการ

-การกระทำผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

- การประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

ตัวอย่าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๐๑/๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษไล่ออกจากราชการกรณีถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วมในการค้ายาเสพติด โดยผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยในข้อหาเมียเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย แม้ในคดีอาญาศาลฎีกาจะยกฟ้องแต่ก็เป็นการยกฟ้องเนื่องจากพยานหลักฐานของโจทก์มีความน่าสงสัย ซึ่งมิได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความผิดตามที่ถูกลกล่าวหา การดำเนินการทางวินัยมีหลักเกณฑ์ต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา ผลของการพิจารณาทางวินัยจึงไม่จำเป็นต้องตรงกับผลทางคดีอาญาเสมอไป การที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่รักษากฎหมายในเรื่องดังกล่าว แต่กลับมีพฤติกรรมกระทำผิดเสียเองกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศชาติ จึงเป็นผู้ประพฤตชั่วร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง

ตัวอย่าง

กรณีการเบิกค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเบี้ยเลี้ยงในการเดินทาง ฯลฯ เป็นเท็จ ไม่ใช่เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงไม่ใช่ความผิดกรณีต่อหน้าที่ราชการ แต่เป็นการใช้สิทธิเบิกเงินจากทางราชการเป็นเท็จคงเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ผิดวินัยร้ายแรง

ตัวอย่าง

กรณีข้าราชการชายเป็นคู่กับภริยาผู้อื่นหรือข้าราชการหญิงมีสามี เป็นคู่กับชายอื่น เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงผิดวินัยร้ายแรง

โทษทางวินัย

๑. ภาคทัณฑ์ ใช้เฉพาะผิดวินัยเล็กน้อย หรือมีเหตุควรลดหย่อนให้ไม่ถึงกับตัดเงินเดือน
๒. ตัดเงินเดือน
๓. ลดขั้นเงินเดือน
๔. ปลดออก
๕. ไล่ออก

- ผู้ถูกโทษปลดออก มีสิทธิได้บำเหน็จบำนาญเสมือนลาออก

- โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน จะสั่งลงโทษย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่งไม่ได้ แต่สั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษเป็นลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ ให้ย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งเดิมใช้บังคับโดยไม่กระทบสิทธิประโยชน์ที่ผู้ถูกสั่งลงโทษได้รับไปแล้ว

การสอบสวนลงโทษทางวินัย

- เมื่อผู้บังคับบัญชาพบกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไลผู้ใดกระทำความผิดวินัย โดยมีพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้ว ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

- เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีสงสัยว่าพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไลผู้ใดกระทำความผิดทางวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชาริบสืบสวนเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลหรือไม่ หากไม่มีข้อมูลให้ยุติเรื่อง ถ้ามีมูลให้ดำเนินการทางวินัยทันที

การสอบถามสวนลงโทษทางวินัยร้ายแรง

- ผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหา

- ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา โดยนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงให้ปากคำด้วยก็ได้

- คณะกรรมการสอบสวนที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งฟังไม่ได้ว่าถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย จึงยุติเรื่องได้

- คณะกรรมการสอบสวนฯ ฟังว่าผิดวินัยร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออก นายองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอคณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไลที่ผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ ส่งเรื่องผ่านไปให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการทำความเห็น และคณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไลนั้นจะพิจารณามีมติต่อไป

การสอบสวนลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง

- ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเห็นสมควร
- นายกองค้การบริหารส่วนตำบลอาจมอบหมายให้บังคับบัญชาของพนักงานองค้การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไล ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัย เป็นผู้ดำเนินการทางวินัยก็ได้
- กรณีทำผิดวินัยเล็กน้อย และมีเหตุควรงดโทษ จะงดโดยทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

ความผิดโดยชัดแจ้ง

-กรณีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ได้รับมอบหมายจะสั่งลงโทษ โดยไม่สอบสวนก็ได้ได้แก่

๑. กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษหนักกว่าจำคุก โดยมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยไม่รอลงโทษ หรือให้ลงโทษหนักกว่าจำคุก ยกเว้นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

๒. ละทิ้งหน้าที่ราชการเกิน ๑๕ วัน ติดต่อกันในคราวเดียว และนายกองค้การบริหารส่วนตำบลสอบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันควร หรือแสดงให้เห็นว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบราชการ

๓. กระทำผิดวินัยร้ายแรง และได้รับสารภาพเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำสารภาพต่อผู้มีหน้าที่สืบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวน และมีการบันทึกคำรับสารภาพไว้เป็นหนังสือ

การอุทธรณ์

- อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษทางวินัย
- อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น
- อุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือแสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลว่าผู้อุทธรณ์ได้ถูกลงโทษโดยไม่ถูกต้องไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรมอย่างไร
- อุทธรณ์ต้องลงลายมือชื่อของผู้อุทธรณ์
- ถ้าผู้อุทธรณ์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์หรือคณะกรรมการองค้การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไล ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือยื่นหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่างหากไว้ต่อคณะกรรมการพนักงานองค้การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไลภายใน ๓๐ วัน นับแต่ยื่นหนังสืออุทธรณ์

สิทธิของผู้อุทธรณ์

๑. สิทธิขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน หรือของผู้สอบสวนส่วนการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น ให้อยู่ในดุลพินิจผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษพิจารณาอนุญาตเป็นรายกรณี

๒. สิทธิคัดค้านอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไลผู้พิจารณาอุทธรณ์หรือมีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัย มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์ หรือเป็นผู้กล่าวหา ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ คู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหา หรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ

การคัดค้านดังกล่าวต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือแจ้งเป็นหนังสือก่อนคณะอนุกรรมการฯ หรือคณะกรรมการฯ พิจารณา

การร้องทุกข์

- ร้องทุกข์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์
- ร้องทุกข์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น
- ร้องทุกข์กรณีทำเป็นหนังสือต้องมีสาระสำคัญแสดงข้อเท็จจริงและปัญหาของเรื่องและระบุความประสงค์ของผู้ร้องทุกข์ด้วย
- ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชากรณีมีเหตุแห่งความคับข้องใจจะทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้
- ร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อและตำแหน่งของผู้ร้องทุกข์
- ถ้าผู้ร้องทุกข์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไล ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสือร้องทุกข์ หรือยื่นหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจาต่างจากไว้ต่อคณะกรรมการพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพะไลภายใน ๓๐ วัน นับแต่ยื่นหนังสือร้องทุกข์

เหตุแห่งความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา

๑. บริหารงานบุคคลโดยเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อกฎหมาย

๒. ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ

๓. ประวิงเวลาหรือหน่วยเหนือการดำเนินการบางเรื่องเป็นเหตุให้เสียสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์พึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

ส่วนที่ ๓

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ควรรู้

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เหตุผลในการตรา พ.ร.บ.

๑. การใช้เกณฑ์ใน ป.พ.พ. มุ่งได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมและบั่นทอนขวัญกำลังใจ
๒. เจ้าหน้าที่ที่อาจกระทำโดยไม่ตั้งใจหรือผิดพลาดเพียงเล็กน้อย
๓. หลักเรื่องลูกหนี้ร่วมทำให้ต้องรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นด้วย
๔. เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจเพราะเกรงความผิด
๕. การควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ มีวิธีการบริหารงานบุคคลและวินัยควบคุมอยู่แล้ว

ขอบเขตการใช้บังคับ

๑. ขอบเขตด้านเวลา

ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙)

๒. ขอบเขตด้านหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

ใช้บังคับกับละเมิดที่ “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” เป็นผู้กระทำเท่านั้น

ข้อสังเกต การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. ขอบเขตด้านการกระทำ

ใช้บังคับแก่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เหตุแห่งความผิดของรัฐ

๑. มูลสัญญา

- สัญญาทางแพ่ง ฟ้องศาลยุติธรรม
- สัญญาทางปกครอง ฟ้องศาลปกครอง

๒. มูลละเมิด

๓. เหตุอื่นๆ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

มาตรา ๙ (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งสอน หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สรุปคดีละเมิดในอำนาจศาลปกครอง ม. ๙ (๓)

๑. ต้องเป็นการละเมิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ จนท.

๒. ต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ใน ๔ กรณีต่อไปนี้

๒.๑ การใช้อำนาจตามกฎหมาย

๒.๒ การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

๒.๓ การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

๒.๔ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หากไม่เข้าเกณฑ์นี้ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม

กฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑. พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. ป.พ.พ.

๔. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) บุคคลอื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง

(๔) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ

๒. เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจของตนในระหว่างการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เพื่อประโยชน์ของทางราชการ แม้ว่าเจ้าหน้าที่นั้น จะไม่มีตำแหน่งหน้าที่โดยเฉพาะ หรือปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการ

การแบ่งความรับผิดระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

หากเจ้าหน้าที่ทำละเมิดที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบแต่เพียงฝ่ายเดียว หน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น ไม่มีปัญหาเรื่องการแบ่งรับผิดชอบ เว้นแต่หน่วยงานมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดด้วย

แต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในบางกรณี หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแต่บางกรณีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ แต่อาจรับผิดชอบไม่เต็มจำนวน

มาตรการในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ และจำกัดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

๑. เจ้าหน้าที่ไม่ต้องถูกฟ้องคดี

ดังนั้น ผู้เสียหายต้องพิจารณาว่า การกระทำละเมิดนั้นเกิดขึ้น เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (พิจารณามาตรา ๗ ประกอบ)

๒. จำกัดกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ

เจ้าหน้าที่รับผิดชอบกรณีจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นตามปกติอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ (พิจารณามาตรา ๘ ประกอบ)

๓. จำกัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

หน่วยงานของรัฐที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว ไม่จำเป็นต้องเรียกคืนจากเจ้าหน้าที่ทั้งหมด โดยการใช้สิทธิเรียกคืนจากเจ้าหน้าที่นั้น ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และหากหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องหรือการละเมิดเกิดจากระบบดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย (พิจารณามาตรา ๘ ประกอบ)

การเรียกให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

สามารถดำเนินการได้ ๒ แนวทาง

๑. การยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๔)

ข้อสังเกต กรณีนิยามของ “ผู้เสียหาย”

๒. ฟ้องคดีละเมิดต่อศาล (มาตรา ๕-๗)

๒.๑ การฟ้องเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการกระทำละเมิด (ม.๖)

๒.๒ การฟ้องหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการกระทำละเมิด

๒.๓ กรณีมีความเห็นไม่ตรงกันว่าเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ (มาตรา ๗)

๒.๔ ศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (พิจารณาเขต

อำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)

กรณีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ต้องประกอบด้วยสองเงื่อนไข

๑. เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หากเป็นเรื่องการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม

๒. แม้จะเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ก็ต่อเมื่อคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ตัวอย่างกรณีอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

๑. คนขับรถของหน่วยงานของรัฐขับรถชนคนโดยประมาท เป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพไม่ใช่ละเมิดอันเนื่องการใช้อำนาจทางปกครอง

๒. คดีฟ้องแพทย์และโรงพยาบาลว่าดูแลรักษาไม่มี ทำให้คนไข้ตาย เป็นการละเมิด แต่แพทย์ไม่ได้ใช้อำนาจทางกฎหมาย

๓. คดีฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดูแลเสาไฟฟ้าให้ดี ปล่อยให้ดี ปล่อยให้ล้มทับทรัพย์สินเสียหาย ไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐ

๔. คดีที่พนักงานสอบสวนนำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าว และไขข่าวให้แพร่หลายต่อประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่มีกฎหมายให้อำนาจพนักงานสอบสวนกระทำเช่นนั้นได้

การใช้สิทธิไล่เบียดระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่และอายุความ

- การไล่เบียดจะเกิดขึ้นเมื่อมีบุคคลหนึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนบุคคลอีกหนึ่งคน

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดเป็นการส่วนตัว ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว กรณีไม่มีการไล่เบียดเลย

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะกระทำโดยจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทธรรมดา ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ แต่ท้ายสุดต้องพิจารณาใครต้องรับผิดชอบ

ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ อาจเกิดกรณีว่า

๑. เจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปให้แก่ผู้เสียหายแล้ว แต่แท้จริงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ

๒. หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไปก่อนแต่กรณีนั้น เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ

เพื่อให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในละเมิดที่แท้จริงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกฎหมายจึงกำหนดให้มีการไล่เบียดซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๘-๙

สิทธิในการไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐ เกิดขึ้นได้ใน ๒ กรณี

กรณีหนึ่ง หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดแต่เพียงผู้เดียว เพราะได้กระทำการละเมิดไปโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กรณีสอง หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดนั้น เพราะแม้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเพราะความผิดหรือบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม แต่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดไปโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วย

หลักเกณฑ์ในการไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐ

๑. การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

๒. การคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

๓. ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน (มาตรา ๘ วรรคท้าย)

วิธีการไล่เบียดของหน่วยงานของรัฐ เป็นไปตามมาตรา ๑๒

สิทธิในการไล่เบียดของเจ้าหน้าที่

พิจารณาตามมาตรา ๙ โดยหน่วยงานของรัฐพิจารณาประกอบมาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม

กรณีที่ทำหน้าที่ที่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่ทำละเมิด เจ้าหน้าที่ที่ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ย่อมไม่สิทธิไต่เบี่ยเอาจากหน่วยงานของรัฐมาตรา ๙ แต่เจ้าหน้าที่นั้นอาจมีสิทธิเรียกเงินที่ชำระไปคืนจากหน่วยงานของรัฐได้ตามหลักจัดการงานนอกสั่ง

อายุความ

ต้องฟ้องร้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย (มาตรา ๙)

ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่ทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๑๐

เงื่อนไขความรับผิดของเจ้าหน้าที่

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดชอบตาม ป.พ.พ. โดยมีอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

๒. กรณีเจ้าหน้าที่ทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาเงื่อนไขสามประการ คือ เจ้าหน้าที่ได้ทำความผิด การทำความผิดเป็นการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยมีอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง (พิจารณาประกอบมาตรา ๑๒ ด้วย)

การเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดทางละเมิด มาตรา ๑๒

ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐของรัฐได้ใช้กาผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

คดีละเมิดในอำนาจศาลปกครอง

๑. ละเมิดเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

๒. การปฏิบัติหน้าที่ใน ๔ กรณี

- การใช้อำนาจตามกฎหมาย
- กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น
- ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
- ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

คดีเกี่ยวกับการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานรัฐ

ตัวอย่าง

กระทรวงการคลังเห็นว่า หลังจากที่นาย น. โอนไปรับราชการที่อื่น ยังคงมีเวลาเหลือที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้เพิ่มเติมอีก ๒๓ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาย น. ก็ได้ดำเนินการหรือมอบหมายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดยื่นคำขอรับชำระหนี้เพิ่มเติม จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย

ตัวอย่าง

ศาลเห็นว่า การที่นายอำเภอซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองตามมาตรา ๑๕๕๘ แห่ง ป.พ.พ. ประมาทเลินเล่อไม่ได้ตรวจสอบและจัดการให้ผู้ทำพินัยกรรมลงลายมือชื่อ

คดีละเมิดในอำนาจศาลปกครอง

๑. ละเมิดเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

๒. การปฏิบัติหน้าที่ใน ๔ กรณี

- การใช้อำนาจตามกฎหมาย
- กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น
- ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
- ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

คดีเกี่ยวกับการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานรัฐ

กระทรวงการคลังเห็นว่า หลังจากที่นาย น. โอนไปรับราชการที่อื่น ยังคงเหลือที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้เพิ่มเติมอีก ๒๓ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของนาย น. ก็ได้ดำเนินการหรือมอบหมายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดยื่นคำขอรับชำระหนี้เพิ่มเติม จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

ตัวอย่าง

ศาลเห็นว่า การที่นายอำเภอซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองตามมาตรา ๑๕๕๘ แห่ง ป.พ.พ. ประมาทเลินเล่อไม่ได้ตรวจสอบและจัดการให้ผู้ทำพินัยกรรมลงลายมือชื่อ

ในพินัยกรรมก่อนปิดผนึกของเก็บพินัยกรรม เป็นเหตุพินัยกรรมตกเป็นโมฆะตาม ม. ๑๗๐๕ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม จึงเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม ม.๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

ตัวอย่าง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ฟ้องเรียกเอาทรัพย์สินหรือสิทธิตามพินัยกรรมซึ่งตกเป็นโมฆะ แต่ฟ้องเรียกค่าเสียหาย จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพ.ร.บ.ดังกล่าว

ตัวอย่าง

ในส่วนความเสียหาย จากากรไกล่เกลี่ยของสำนักงานอัยการจังหวัดฯ ว่าทายาทโดยธรรมผู้มีสิทธิรับมรดกได้แสดงเจตนาว่าจะแบ่งที่ดินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รวมแล้วเป็นเนื้อที่ ๗ ไร่ ๔๘๕/๑๐ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีสิทธิและชอบที่จะเรียกให้ทายาทตั้ง กล่าวทำการโอนที่ดินให้แก่ตนได้ จึงเหลือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้รับจำนวน ๓ ไร่ ๑งาน ๔๕๕/๑๐ ตารางวา เท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ศาลปกครองชั้นต้นคิดค่าเสียหายให้เป็นจำนวนเงินโดยถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ในช่วงเกิดเหตุขณะที่มีการเปิดพินัยกรรมดังกล่าวย่อมเป็นการเหมาะสมแล้ว
