

นายก อบต. ลงนามคำสั่งขณะตนมีอำนาจ แต่พลาตที่แจ้งภายหลัง คำสั่งมีผลหรือไม่ ?

โดย กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

เป็นที่ทราบกันว่าผู้นำขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก็คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่เรียกสั้น ๆ กันว่า “นายก อบต.” ซึ่งตำแหน่งนี้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขต อบต. เพื่อให้มาทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นและดูแลบริการสาธารณะแก่คนในพื้นที่ และยังมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่ไว้วางใจขึ้นมาเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (รองนายก อบต.) เพื่อช่วยเหลือในการบริหารงาน แต่หากวันใดวันหนึ่งหมดความไว้วางใจหรือทำงานไม่เข้าหากันแล้ว นายก อบต. ก็ย่อมมีอำนาจถอดถอนรองนายก อบต. พ้นจากตำแหน่งได้เช่นเดียวกัน

ดังเช่นคดีที่นำมาฝากในวันนี้ ที่ข้อพิพาทเริ่มต้นขึ้นเมื่อนายก อบต. ไม่ไว้วางใจที่จะทำงานร่วมกับรองนายก อบต. อีกต่อไป จึงได้ทำคำสั่งให้รองนายก อบต. พ้นจากตำแหน่ง แต่ยังไม่ทันจะได้แจ้งคำสั่งให้เจ้าตัวทราบ เหตุการณ์เป็นเหมือนภาพตัดเพราะในวันถัดมา นายอำเภอได้มีคำสั่งให้นายก อบต. ระงับการปฏิบัติหน้าที่ !

 **จึงมีประเด็นชวนคิดว่า** คำสั่งของนายก อบต. ที่ให้รองนายก อบต. พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งทำไว้ก่อนแต่ได้แจ้งหลังจากที่ถูกระงับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ถือเป็นคำสั่งที่มีผลบังคับและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? มาติดตามหาคำตอบไปพร้อมกันได้เลยครับ ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นายก อบต. ได้มีคำสั่งลงวันที่ 29 ตุลาคม 2561 ให้รองนายก อบต. พ้นจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามนโยบายและไม่ตอบสนองนโยบายของผู้บริหาร การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามสายงานข้อบังคับบัญชาจนทำให้หมดความไว้วางใจ ในช่วงเวลาเดียวกันได้เกิดกรณีอำเภอได้รับการร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ส่อไปในทางไม่ถูกต้องตามกฎหมายของนายก อบต. ซึ่งนายอำเภอพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงวันที่ 30 ตุลาคม 2561 ให้นายก อบต. ระงับการปฏิบัติราชการตั้งแต่วันที่ มีคำสั่งจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง โดยในวันดังกล่าว รองนายก อบต. ได้รับทราบคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง จึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 31 ตุลาคม 2561 ขอความเป็นธรรมต่อนายอำเภอ กรณีนายก อบต. กระทำการไม่ชอบในการมีคำสั่งลงวันที่ 29 ตุลาคม 2561 เนื่องจากเป็นการทำเอกสารย้อนหลัง ซึ่งนายอำเภอได้มีคำสั่งมอบหมายให้ปลัดอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริง

ต่อมา ปลัดอำเภอได้มีหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อนายอำเภอว่าการออกคำสั่งพิพาทมีมูลเหตุที่น่าสงสัยได้ว่าเป็นการออกคำสั่งย้อนหลัง และนายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้รองนายก อบต. ทราบ รองนายก อบต. จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งพิพาทต่อนายอำเภอ ขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แต่นายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งว่า ไม่มีอำนาจกระทำได้เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดให้อำนาจไว้ รองนายก อบต. (ผู้ฟ้องคดี) จึงยื่นฟ้องนายก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งพิพาทที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่นายก อบต. มีคำสั่งให้รองนายก อบต. พ้นจากตำแหน่ง เป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่าการออกคำสั่งดังกล่าว นายก อบต. ได้กระทำในขณะที่ตนมีอำนาจหรือไม่ ?

คำวินิจฉัยของรัฐ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ ... การพิจารณาทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ... มาตรา 12 บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ... ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือนั้น แม้จะได้มีการจัดทำคำสั่งและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งได้ลงนามในคำสั่งนั้น พร้อมระบุวัน เดือน และปีที่ทำคำสั่งแล้ว แต่ถ้ายังไม่ได้มีการแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบ คำสั่งนั้นก็ยังคงมีฐานะเป็นเพียงเอกสารภายในหน่วยงานเท่านั้น ยังไม่มีผลบังคับ ทั้งนี้ โดยอาศัยเทียบหลักเกณฑ์ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้น แม้จะฟังข้อเท็จจริงปรากฏตามที่นายก อบต. กล่าวอ้างว่า ในวันที่ 29 ตุลาคม 2561 เจ้าหน้าที่ อบต. ได้ดำเนินการพิมพ์คำสั่งพิพาทแล้วเสร็จและนายก อบต. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทำคำสั่งพิพาทได้ลงนามไว้ในคำสั่งเรียบร้อยแล้ว แต่โดยที่ในวันดังกล่าวทั้งนายก อบต. และเจ้าหน้าที่ อบต. ก็ได้ดำเนินการอย่างใดกับคำสั่งพิพาท (มิได้แจ้งคำสั่ง) ซึ่งนายก อบต. อาจเปลี่ยนใจ ยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นอย่างใดก็ได้ คำสั่งพิพาทจึงยังคงมีฐานะเป็นเพียงเอกสารภายในหน่วยงานที่ยังไม่มีผลต่อบุคคลตามคำสั่ง กรณีจึงถือเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

แม้หากจะรับฟังในทางตามที่นายก อบต. กล่าวอ้างว่า ตนได้ทำคำสั่งทางปกครองในขณะที่มีอำนาจ แต่เมื่อมิได้แสดงเจตนาที่จะให้มีผลบังคับทางกฎหมายในขณะที่ตนมีอำนาจทำคำสั่งนั้น (มิได้แจ้งรองนายก อบต.) และในขณะที่แสดงเจตนาให้คำสั่งมีผลออกสู่ภายนอกหรือในขณะที่มีคำสั่งนายก อบต. ซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจไม่มีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นอีกต่อไปแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ได้แสดงเจตนาเข้ามาใช้เพื่อให้มีผลต่อคู่กรณีเป็นคำสั่งที่มีผลทางกฎหมายได้ และเมื่อคำสั่งพิพาทออกโดยไม่มีอำนาจ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่เพิกถอนคำสั่งพิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1260/2567)



บทสรุปชวนอ่าน

จากคดีดังกล่าวนำไปสู่บทสรุปที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. แม้คำสั่งทางปกครองจะจัดทำเป็นหนังสือและลงนามโดยผู้มีอำนาจ พร้อมระบุวัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่งแล้ว แต่หากยังไม่ได้มีการแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบ คำสั่งนั้นก็ยังเป็นเพียงเอกสารภายในหน่วยงานที่อาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งถือเป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เท่านั้น โดยยังไม่มีผลบังคับต่อคู่กรณีในทางกฎหมาย

2. แม้เจ้าหน้าที่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในขณะที่ตนมีอำนาจก็ตาม แต่หากในขณะที่แสดงเจตนาให้คำสั่งมีผลออกสู่ภายนอกโดยการแจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการทำคำสั่งเรื่องนั้นอีกต่อไปแล้ว เช่น ถูกสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมถือเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจอันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(ปริกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)