

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๑.๒/๒๗๓๗๐ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ความว่า จังหวัดเพชรบูรณ์ขอหารือกรณีอำเภอหล่มสักมีคำสั่งพักหน้าที่นายอนงค์ สะดา กำนันตำบลบ้านโสก และผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านโสก อำเภอหล่มสัก ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ เนื่องจากนายอนงค์ สะดา ถูกฟ้องคดีอาญา ซึ่งหากอยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายต่อราชการ และต่อมานายอนงค์ สะดา อุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยระบุว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม อำเภอหล่มสักมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติ จึงขอหารือ ดังนี้

๑. ในกรณีที่นายอำเภอพิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด อำเภอเห็นว่า หากนายอำเภออาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพิกถอนคำสั่งพักหน้าที่ดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้พักหน้าที่ตลอดจนสั่งจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ นายอนงค์ สะดา ย้อนหลังตั้งแต่วันที่สั่งพักหน้าที่สั่งพักหน้าที่ นายอำเภอก็ชอบที่จะกระทำได้ ความเห็นของอำเภอถูกต้องหรือไม่อย่างไร และการใช้อำนาจของนายอำเภอดังกล่าวข้างต้น จะขัดกับการสั่งกลับเข้ารับหน้าที่ตลอดจนถึงการวินิจฉัยว่าควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในระหว่างพักหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามความในมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือไม่ อย่างไร

๒. ในกรณีที่นายอำเภอพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด อำเภอเห็นว่า หากนายอำเภออาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สั่งให้นายอนงค์ สะดา กลับเข้ารับหน้าที่ในตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งและใช้อำนาจในการวินิจฉัยว่าควร จะจ่ายเงินค่าตอบแทนในระหว่างพักหน้าที่ หรือไม่ เพียงใด นายอำเภอก็ชอบที่จะกระทำได้ ความเห็นของอำเภอถูกต้องหรือไม่ อย่างไร และการใช้อำนาจของนายอำเภอดังกล่าวจะขัดกับการสั่งกลับเข้ารับหน้าที่ตลอดจนถึงการวินิจฉัยว่าควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในระหว่างพักหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามความในมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๗๕หรือไม่ อย่างไร

๓. ในกรณีที่นายอำเภอพิจารณาคำอุทธรณ์แล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด อำเภอเห็นว่าหากนายอำเภอเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายอนงค์ สะดา กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดจนวินิจฉัยว่าจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในระหว่างพักหน้าที่ โดยอาศัยอำนาจตาม

ความในมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ทั้งที่ยังไม่ทราบผลคดีอาญา นายอำเภอชอบที่จะกระทำได้ ความเห็นของนายอำเภอถูกต้องหรือไม่อย่างไร

กรมการปกครองพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

กรณีตามข้อหาหรือข้อ ๑ และข้อ ๒ หากนายอำเภอพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่ของนายอนงค์ สะดา แล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด นายอำเภอมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งพักหน้าที่โดยให้มีผลตั้งแต่ขณะที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดไว้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการพิจารณาสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ ตลอดจนจนถึงการวินิจฉัยว่าควรจะจ่ายค่าตอบแทนในระหว่างพักหน้าที่หรือไม่ นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดอำนาจให้กระทำได้ นายอำเภอจะต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่ง ตามความในมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

กรณีตามข้อหาหรือ ข้อ ๓ ในขณะที่อำเภอยังมีได้ทราบผลคดีอาญา หากนายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด แล้วเสนอความเห็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้นายอนงค์ สะดา กลับเข้ารับหน้าที่ ตลอดจนจนถึงวินิจฉัยว่าควรจ่ายเงินค่าตอบแทนในระหว่างพักหน้าที่หรือไม่ เพียงใด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ นั้น นายอำเภอชอบที่จะกระทำได้ เพราะอำนาจการพิจารณาสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ และการวินิจฉัยว่าควรจ่ายเงินค่าตอบแทนในระหว่างพักหน้าที่หรือไม่ เพียงใด เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

กรมการปกครองจึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า ความเห็นของกรมการปกครองถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แล้ว ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. นายอนงค์ สะดา ถูกพนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดหล่มสัก คดีหมายเลขดำที่ ๕๐๒/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ฐานความผิดเป็นเจ้าพนักงานเรียกรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เมื่อนายอำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ ได้ทราบเรื่องจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๔กรกฎาคม ๒๕๔๐ ให้พักหน้าที่นายอนงค์ สะดา กำนันตำบลบ้านโสก และผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ตำบลบ้านโสก เพื่อรองฟังผลคดีอาญา โดยให้เหตุผลว่า นายอนงค์ สะดาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาฯ หากให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการได้

๒. นายอนงค์ สะดา อุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่ดังกล่าวต่อนายอำเภอหล่มสักตามหนังสือลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๐ และวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๐สรุปความได้ว่า การที่ตนถูกฟ้องเนื่องมาจากถูกกลั่นแกล้ง โดยที่จริงแล้วตนไม่ได้กระทำความผิดตามฟ้อง และสัญญาว่าหากได้กลับเข้ารับหน้าที่จะทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวังยิ่งขึ้น ซึ่งนายอำเภอหล่มสักได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของนายอนงค์ สะดาประกอบกับข้อมูลด้านต่างๆ แล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมด และเห็นว่าหากให้นายอนงค์ สะดา กลับเข้ารับหน้าที่จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการแต่อย่างใด อำเภอหล่มสักจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๐ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบูรณ์ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งอำเภอหล่มสักของนายอนงค์สะดา โดยขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการให้นายอนงค์ สะดา กลับเข้ารับหน้าที่รวมทั้งได้รับเงินค่าตอบแทนในระหว่างพัก แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากรณียังมีปัญหาจึงได้หารือมา

๓. ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ไม่เคยมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์คำสั่งพักหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านของนายอำเภอ เพราะพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์คำสั่งพักหน้าที่ไว้ มีแต่เพียงบทบัญญัติการร้องทุกข์กรณีสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสี่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมการปกครองแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือนายอำเภอสามารถพิจารณาคำอุทธรณ์ของนายอนงค์ สะดา ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีผลทำให้นายอนงค์ สะดา ได้กลับเข้ารับหน้าที่รวมทั้งได้รับเงินค่าตอบแทนในระหว่างพักได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสอง (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช

^๑ มาตรา ๖๑ ทวิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ดังนี้

(ก) ลดอันดับเงินเดือนไม่เกินหนึ่งอันดับ

(ข) ตัดเงินเดือน โดยเทียบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้าแผนกกับผู้กระทำชั้นเสมียนพนักงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(ค) ลงโทษภาคทัณฑ์

เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องในคดีอาญาเว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่าจะคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ จะสั่งพักหน้าที่ก็ได้แล้วรายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดถึงการวินิจฉัยว่าจะควรจ่ายเงินเดือนระหว่างพักได้เพียงใดหรือไม่ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่งอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

๒๕๕๗ ได้บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอที่จะสั่งพักหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้ในกรณีที่กำนันผู้ใหญ่บ้านถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นคดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ถ้านายอำเภอเห็นว่าหากกำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการและเมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งพักหน้าที่แล้ว นายอำเภอมีหน้าที่รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับคำสั่งของนายอำเภอก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องพิจารณาว่าคำสั่งของนายอำเภอในกรณีดังกล่าวยังมีเงื่อนไข กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้ ฉะนั้น กรณีของนายอนงค์ สะดา อุทธรณ์ต่อนายอำเภอเพื่อให้ยกเลิกคำสั่งพักหน้าที่เพื่อมีผลให้ตนได้กลับเข้ารับหน้าที่โดยอุทธรณ์ต่อนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งพักหน้าที่ได้หรือไม่นั้น ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่าเมื่อคำสั่งพักหน้าที่ของนายอำเภอยังมีลักษณะเป็นคำสั่งที่มีเงื่อนไขและโดยที่มาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสาม (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติว่า “... การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดจนการวินิจฉัยว่าจะควรจ่ายเงินเดือนระหว่างพักได้หรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่งอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน” ฉะนั้น การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักหน้าที่ของนายอนงค์ สะดา ซึ่งจะมีผลให้นายอนงค์ สะดากลับเข้ารับหน้าที่ได้หรือไม่นั้น จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ โดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑