

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความผูกพันของผลคำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราชที่ให้เพิกถอนคำสั่ง
องค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๔.๔/๑๘๔๔๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ ได้ออกคำสั่ง ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ เรื่อง การชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกรณีการเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อวัสดุที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย และไม่ชอบด้วยระเบียบเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทน ซึ่งได้แก่ นายโชคดี ละม้าย ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ (ตำแหน่งในขณะนั้น) รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๑๖,๖๕๕ บาท นายสมเชาว์ โกศล ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ (ตำแหน่งในขณะนั้น) รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๕๔,๘๗๕ บาท และจำสืบเอก รัชตพงศ์ ภัคตอักษร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ (ตำแหน่งในขณะนั้น) รับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๗๑,๕๗๐ บาท ภายหลังจากทราบคำสั่งแล้วนายโชคดีฯ ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตำบลเขานิพันธ์ (องค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ เดิม) จนครบจำนวน ส่วนนายสมเชาว์ฯ และจำสืบเอก รัชตพงศ์ฯ ไม่ได้ชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จนกระทั่งเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ได้ออกคำสั่ง ที่ ๓๓๒/๒๕๔๘ เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ ให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายสมเชาว์ฯ และจำสืบเอก รัชตพงศ์ฯ เพื่อขายทอดตลาด

ต่อมาจำสืบเอก รัชตพงศ์ฯ ได้ยื่นฟ้องนายกเทศมนตรีตำบลเขานิพันธ์ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปลัดเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีตำบลเขานิพันธ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองนครศรีธรรมราช เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ เรื่อง การชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยไม่ปรากฏว่านายโชคดีฯ และนายสมเชาว์ฯ ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วย ซึ่งในคดีนี้ศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๒๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ให้เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ดังกล่าว ซึ่งเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ได้ออกคำสั่ง ที่ ๑๑๓/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งการชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ตามคำพิพากษาของศาลปกครอง และมีหนังสือเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ที่ สฎ ๕๔๑๐๑/ว ๓๙๙ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวให้แก่นายโชคดีฯ นายสมเชาว์ฯ และจำสืบเอก รัชตพงศ์ฯ เพื่อทราบ ด้วยเหตุนี้ นายโชคดีฯ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงเทศบาลตำบลเขานิพันธ์

เพื่อขอเงินค่าสินไหมทดแทนที่ได้خذใช้ไปแล้วคืนจากเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับนายสมเชาว์ฯ นั้น เทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ได้มีคำสั่ง ที่ ๓๔๕/๒๕๕๔ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เพื่อเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ที่ ๓๓๒/๒๕๔๘ เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ แล้ว

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การที่ศาลปกครองนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ เรื่อง การชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จะมีผลผูกพันนายโชคดีฯ และนายสมเชาว์ฯ ซึ่งเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งดังกล่าวแต่ไม่ได้เป็นคู่กรณีในคดี หรือไม่ และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายสมเชาว์ฯ เพื่อขายทอดตลาดจะมีผลอย่างไร รวมทั้งเทศบาลตำบลเขานิพันธ์จะต้องคืนเงินค่าสินไหมทดแทนแก่นายโชคดีฯ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดสุราษฎร์ธานี) และเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้ว ผู้ที่ผูกพันตามคำพิพากษานั้น ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๗๐^๑ ประกอบกับมาตรา ๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติไว้ว่า คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพัน “คู่กรณี” กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย และหากเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

สำหรับกรณีนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการด้วยการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีจำสืบเอก รัชตพงศ์ฯ เป็นผู้ฟ้องคดี นายกเทศมนตรีตำบลเขานิพันธ์ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ เดิม)

^๑ มาตรา ๗๐ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^๒ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปลัดเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีตำบลเขานิพันธ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ เรื่อง การชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยในคดีดังกล่าวนายโชคดี ละม้าย และนายสมเชาว์ โกศล ไม่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณี ดังนั้น คำพิพากษาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันเฉพาะผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น และสำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราชได้ตอบข้อหารือของเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ว่า^๓ คำพิพากษาของศาลปกครองนครศรีธรรมราชในคดีนี้มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีซึ่งได้แก่ จำสับเอก รัชตพงศ์ฯ ผู้ฟ้องคดี กับนายกเทศมนตรีตำบลเขานิพันธ์ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปลัดเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีตำบลเขานิพันธ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เท่านั้น

สำหรับกรณีการเข้ามาตราการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายสมเชาว์ฯ เพื่อขายทอดตลาด จะมีผลอย่างไร นั้น เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองใดคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องยังมีผลบังคับอยู่ในขณะที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และไม่อยู่ภายใต้การดูแลการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือตามกฎหมาย เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านายสมเชาว์ฯ ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านคำสั่งที่ให้ชำระค่าสินไหมทดแทน และยังไม่ได้ขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ประกอบกับเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ได้ออกคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งการชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ เพื่อเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขานิพันธ์ ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ เรื่อง การชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และคำสั่ง ที่ ๓๔๕/๒๕๕๔ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เพื่อเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบลเขานิพันธ์ ที่ ๓๓๒/๒๕๔๘ เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ แล้ว เมื่อคำสั่งดังกล่าวสิ้นผลไป เทศบาลตำบลเขานิพันธ์จึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งที่สิ้นผลนั้นได้ต่อไป

ส่วนประเด็นที่ว่า เทศบาลตำบลเขานิพันธ์จะต้องคืนเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ นายโชคดีฯ นั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องการความรอบคอบในการพิจารณา และเพื่อเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๑^๔ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เพื่อพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายข้างต้น

^๓ หนังสือสำนักงานศาลปกครองนครศรีธรรมราช ที่ สป ๐๐๐๘/ธ ๑๗๒ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีถึงเทศบาลตำบลเขานิพันธ์

^๔ ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรับด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ เป็นการชั่วคราว เพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า แม้ว่าคำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราชจะผูกพันเฉพาะคู่กรณีซึ่งได้แก่ จำสับเอก รัชตพงศ์ฯ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และ ปลัดเทศบาลตำบลเขานินพันธ์ ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรีตำบลเขานินพันธ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ตาม แต่การที่ศาลปกครองนครศรีธรรมราชมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขานินพันธ์ ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ เรื่อง การชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยมีเหตุผลว่าการตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อวัสดุแม้จะไม่ถูกต้องตามระเบียบ แต่ก็ไม่ได้ทำให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเขานินพันธ์เสียหายแต่อย่างใด กรณีจึงไม่เข้าองค์ประกอบที่จะเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลเขานินพันธ์ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลเขานินพันธ์และได้ออกคำสั่งที่ ๑๑๓/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งการชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ เพื่อเพิกถอนคำสั่งเรื่องการชำระค่าสินไหมทดแทน ซึ่งสั่งให้จำสับเอก รัชตพงศ์ฯ นายสมเชาว์ฯ และนายโชคดีฯ ชำระค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น ความรับผิดชอบทางละเมิดที่นายโชคดีฯ มีต่อเทศบาลตำบลเขานินพันธ์ซึ่งต้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขานินพันธ์ ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ เรื่อง การชำระค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จึงไม่มีมาแต่ต้น เทศบาลตำบลเขานินพันธ์จึงต้องคืนเงินค่าสินไหมทดแทนที่นายโชคดีฯ ได้ชำระตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลเขานินพันธ์ ที่ ๒๗๒/๒๕๔๖ ดังกล่าว

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๗