

คดีหมายเลขดำที่...../2550

คดีหมายเลขแดงที่...../2550

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่.....เดือน มีนาคม พุทธศักราช 2550

เทศบาลเมืองตาก

นายคุณากร พูลทวี ที่ 1 และพวกรวม 101 คน

คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ร้องสอด

ผู้ถูกฟ้องคดี

ข้าพเจ้า.....

ผู้ร้องสอดที่.....

ผู้อุทธรณ์ขอยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2550 ที่ได้อ่าน เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550 มีข้อความตามที่กล่าวต่อไปนี้

1. คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มีความคลาดเคลื่อนจากข้อกฎหมายตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หลักกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1.1 คดีนี้มีผู้ร้องสอดที่ได้รับเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดเท่านั้น อย่างน้อยที่สุดเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดตาก (ก.ท.จ.ตาก) ซึ่งได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2549 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2549 กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาลให้ปฏิบัติตามมติของผู้ถูกฟ้องคดี และ ก.ท.จ.ตาก ได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2549 เพื่อให้สอดคล้องกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ซึ่งเป็นเรื่องที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาเป็นเหตุให้มีคำพิพากษายกฟ้องในคดีนี้ ทำให้เห็นได้ว่า ก.ท.จ.ตาก จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ถูกฟ้องในคดีนี้ด้วย ทั้งนี้มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (2)

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คำฟ้องต้องมีชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งหน้าที่ในการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเรื่องที่ศาลชอบจะต้องกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ตรงตามเนื้อหาแห่งคดี ซึ่งมีผู้เดือดร้อนเสียหายในคดีนี้คือผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดทั้ง 101 คน แต่ศาลปกครองชั้นต้นกลับไม่ได้กำหนดให้ก.ท.จ.ตาก ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งที่ออกมติและก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้ร้องสอดทั้ง 101 คน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อีกทั้งศาลยอมที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริง หรือเปิดโอกาสให้ผู้ร้องสอด 101 คน เข้ามาในกระบวนการพิจารณาของศาลในการร้องคัดค้านในการกระทำทางปกครองหรือการออก “กฎ” หรือคำสั่งของ ก.ท.จ.ตาก ซึ่ง ก.ท.จ.ตาก ได้ออกมติ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2549 โดยไม่ได้มีการรับฟังคู่กรณีที่เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับความเสียหายยอมเป็นการขัดต่อกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีดังกล่าวจึงถือได้ว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของ ก.ท.จ.ตาก และวิธีพิจารณาคดีปกครองในชั้นศาลปกครองชั้นต้น ยังมีการคลาดเคลื่อนต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2 จากข้อ 1.1 เป็นเหตุให้ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดประเด็นพิพาทแห่งคดีไม่ครบถ้วน กล่าวคือไม่มีประเด็นว่า “ในคดีนี้ผู้ร้องสอดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจาก ก.ท.จ.ตาก ที่ออกมติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2549 หรือไม่ และ ก.ท.จ.ตาก ออกมติโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่” เนื่องจากมิได้รับฟังจากคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยเฉพาะผู้ร้องสอดในคดีนี้เป็นเหตุให้กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองหรือ “กฎ” ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลังจากนั้นข้อเท็จจริงนี้ได้มาสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น และมีคำพิพากษายกฟ้อง

1.3 ในคดีนี้ผู้ร้องสอดได้ร้องสอดเป็นคู่ความฝ่ายที่ 3 มิใช่เป็นคู่ความฝ่ายผู้ฟ้องคดี ศาลชอบที่จะต้องไต่สวนข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องสอดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองใด แต่ในคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวแต่อย่างใด

ในประเด็นที่ 3 ของคำพิพากษา ซึ่งศาลวินิจฉัยว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนำเหตุการณ์กระทำทางปกครองของ ก.ท.จ.ตากที่ออกมติมารองรับในเรื่องนี้ในภายหลังเป็นเหตุให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องนั้น เท่ากับว่าศาลนำเหตุหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลังมีการฟ้องคดีมาเป็นเหตุให้สิทธิการนำคดีมาสู่ศาลปกครองระงับลงไป ซึ่งเรื่องนี้หากมีข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่ข้อกฎหมายดังกล่าวได้ ผลของกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่กระทบถึงผู้ร้องสอดซึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม อีกทั้งเรื่องนี้ก็จะต้องเทียบเคียงหลักกฎหมายการถอนฟ้องคดีปกครองที่ศาลจะต้องนำเอาวิธีพิจารณาคดีปกครองข้อ 82 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาใช้บังคับ โดยหลักกฎหมายดังกล่าวมีหลักในตอนหนึ่งว่า “ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องเป็นที่สุด” และหากศาลอนุญาตให้ถอนฟ้องศาลจะต้องกำหนดให้ผู้ร้องสอดเป็นผู้ฟ้องคดีแทนโดยจำหน่ายคดีเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น กรณีดังกล่าวแม้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ มิได้บัญญัติไว้ แต่ก็ถือเป็น

หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯตามข้อ 5 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่จะต้องนำมาบังคับใช้

2. มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ 2 / 2549 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

2.1 มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครองในเรื่องหลักความพอสมควรแก่เหตุในการป้องกันการทุจริตในการสอบบรรจุและแต่งตั้งพนักงานเทศบาล คือ

2.1.1 วัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะมีการกำกับดูแลการป้องกันเหตุทุจริตดังกล่าวโดยอาศัยกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และก่อให้เกิดมาตรฐานในการดำเนินการเรื่องการบริหารงานบุคคลเท่านั้น

2.1.2 การกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ เนื่องจากการให้เปิดสอบในแต่ละจังหวัดหรือแต่ละท้องถิ่น และให้ใช้บัญชีได้ภายในเขตจังหวัดนั้น ไม่มีหลักประกันที่จะป้องกันปัญหาการทุจริตดังกล่าว อีกทั้งเป็นการสูญเสียงบประมาณของผู้จัดการสอบและค่าใช้จ่ายของผู้สมัครสอบโดยไม่จำเป็น

2.1.3 การกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี มาตรการดังกล่าวไม่มีความจำเป็น เนื่องจากการป้องกันมิกฎหมายเฉพาะอีกหลายเรื่องซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการในเรื่องนี้อยู่แล้ว เช่น กฎหมายอาญากฎหมาย ป.ป.ช. และกฎหมายการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

2.1.4 การกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีมาตรการดังกล่าวไม่มีความพอสมควรแก่เหตุในเรื่องของเงื่อนไขเวลาที่กระทบกับผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดในคดีนี้ ตลอดจนกระทบถึงผู้เข้าสอบแข่งขันนับหมื่นคนที่ถูกผลกระทบจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และก.ท.จ.ตาก

2.2 การตีความกฎหมายในข้อ 9 วรรคสาม ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ประกาศ เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 ซึ่งในข้อ 9 วรรคสาม กำหนดว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่น ซึ่งมีหลักสูตร หลักเกณฑ์ และมาตรฐานการสอบเทียบเท่ากับมาตรฐานของ ก.พ. มาบรรจุเข้ารับราชการได้ โดยความยินยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการนั้น และเป็นไปตามความสมัครใจของผู้สอบแข่งขันได้ตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้และต้องเป็นบัญชีผู้สอบแข่งขันตำแหน่งเดียวกับตำแหน่งที่จะบรรจุเข้ารับราชการ เว้นแต่คณะกรรมการกลางหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดเป็นอย่างอื่น” ข้อยกเว้นของหลักการนี้ย่อมหมายถึงข้อยกเว้นที่เป็นรายละเอียดที่มีใช้การเปลี่ยนแปลงหลักการการห้ามใช้บัญชีซึ่งผู้ร้องสอดเห็นด้วยกับความเห็นแย้งของตุลาการในศาลชั้นต้นทุกประการ ดังนั้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการกระทำที่เกินขอบเขตของอำนาจของตนเอง

2.3 การกระทำทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีและของ ก.ท.จ.ตาก มีขั้นตอนการแจ้ง “กฎ” หรือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไม่มีการประกาศหรือแจ้งคำสั่งถึงผู้ร้องสอดหรือผู้เข้าสอบทั้งหมดซึ่งเป็นคู่กรณีด้วยวิธีการที่ต้องกระทำตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านในขั้นตอนก่อนออก “กฎ” หรือคำสั่งทางปกครอง

2.4 ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ร้องสอดในคดีนี้ คือ

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

คำขอของผู้อุทธรณ์

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ 2 / 2549 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 ตามวิทยุกรรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท 0809.2 / ว 3 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549 ที่เป็นเหตุให้ผู้อุทธรณ์ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ลงชื่อ

ผู้อุทธรณ์
(ผู้ร้องสอดที่.....)

หมายเหตุ ได้แนบสำเนาคำอุทธรณ์ซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องมา 2 ชุด พร้อมคำอุทธรณ์นี้
โดย ชีรเดช นรัตถรักษา ประธานชมรมนิติกร อปท.