

บทวิเคราะห์คำพิพากษา

บทวิเคราะห์ : การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อกำหนดคำสั่งเพิ่มโทษต้องใช้หลักเกณฑ์
การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2561)

นิติกร ชัยวิเศษ*

1. ข้อความเบื้องต้น

วินัยข้าราชการถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายข้าราชการ เพราะวินัยข้าราชการมีส่วนในการช่วยรักษาประสิทธิภาพของการบริหารราชการให้เป็นไปในทางเดียวกัน โดยปราศจากอุปสรรคภายใน และยังมีส่วนในการช่วยคุ้มครองความมั่นคงทางอาชีพของข้าราชการมิให้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยโดยอำเภอใจ ทำให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจในการทำงานภายใต้กฎหมายได้อย่างอิสระและไร้ข้อกังวลว่าจะถูกลงโทษทางวินัยได้โดยง่าย

ความรับผิดทางวินัยเกิดขึ้นได้จากความบกพร่องต่อหน้าที่ของข้าราชการ เพราะต้องยอมรับว่าข้าราชการก็ยังคงเป็นมนุษย์ธรรมดา ย่อมปฏิบัติหน้าที่ราชการผิดพลาดได้ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเจตนาหรือประมาท ซึ่งความผิดพลาดบางประการในการปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิดวินัยข้าราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการทางวินัยและสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ การสั่งลงโทษทางวินัยยังไม่ใช่วิธีสิ้นสุดของกระบวนการดำเนินการทางวินัยอย่างแท้จริง เพราะกฎหมายข้าราชการส่วนใหญ่จะกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น โดยผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปอาจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น หรือจะเพิ่มโทษโดยยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมและออกคำสั่งลงโทษใหม่ที่มีความรุนแรงกว่าคำสั่งลงโทษเดิมก็ได้ แต่โดยที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง และกฎหมายข้าราชการโดยทั่วไปจะกำหนดเพียงแต่ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปมีอำนาจเพิ่มโทษ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อกำหนดคำสั่งเพิ่มโทษ ดังนั้น จึงต้องนำหลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับการออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับ แต่ก็มีข้อพิจารณาว่าการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อกำหนดคำสั่งเพิ่มโทษนั้นจะเป็นการลงโทษบุคคลสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่เคยมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2557 พิพากษาไว้หรือไม่ และจะต้องใช้หลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์ (สร้างภาระ) หรือจะต้องใช้หลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งปัญหาดังที่กล่าวมานี้ได้รับการอธิบายไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2561

* นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน (เกียรตินิยมดีเยี่ยม – Summa cum Laude) (LL.M., Öffentliches Recht) มหาวิทยาลัยบอนน์ (Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



2. ข้อเท็จจริงแห่งคดี

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์บริหารศัตรูพืช (นักวิชาการส่งเสริมการเกษตร 8ว) จังหวัดชัยนาท สังกัดกรมส่งเสริมการเกษตร โดยศูนย์บริหารศัตรูพืชมีหน้าที่ผลิตและขยายสารชีวภัณฑ์ อาทิ เชื้อราบีวเวอเรีย เชื้อราไตรโคเดอร์มา แจกจ่ายให้กับเกษตรกรและหน่วยงานของรัฐตามระเบียบแบบแผนของทางราชการโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์บริหารศัตรูพืช มีผู้ร้องเรียนทั้งทางเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. และร้องเรียนเป็นหนังสือลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2550 ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ราชการในการซื้อขายเชื้อราบีวเวอเรียกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร) จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงต่อผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดี ผลการสอบสวนได้ความว่า ผู้ฟ้องคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการในการซื้อขายเชื้อราบีวเวอเรียจริง โดยอ้างกับเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาทว่าไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนเชื้อราบีวเวอเรียให้แก่เกษตรกรได้ แต่รับว่าจะติดต่อหาผู้ขายเชื้อราบีวเวอเรียให้ โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการเอกสารการซื้อขาย โดยได้นำสำเนาทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประชาชนมามอบให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท และได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่และคนงานของศูนย์บริหารศัตรูพืช จังหวัดชัยนาท เร่งผลิตเชื้อราบีวเวอเรียโดยอ้างว่าเพื่อใช้สนับสนุนโครงการอบรมเกษตรกรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท ซึ่งอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตเชื้อราดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของทางราชการทั้งสิ้น แต่ผู้ฟ้องคดีได้ปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการซื้อขายเชื้อราบีวเวอเรีย และได้จัดทำเอกสารรายงานการผลิตที่ไม่ต้องตรงกับความเป็นจริงเพื่อปกปิดการผลิตเชื้อราบีวเวอเรียที่ตนนำไปจำหน่าย จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติดุร้ายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เห็นควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้สั่งให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสอบสวนเพิ่มเติม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 14 มกราคม 2552 แจ้งว่า ต้นเดือนสิงหาคม 2549 ลูกจ้างของศูนย์บริหารศัตรูพืชได้มาพบตนและแจ้งว่าไม่สามารถหาซื้อหัวเชื้อของเชื้อราบีวเวอเรียได้ ขอให้ศูนย์บริหารศัตรูพืชเป็นผู้ผลิตให้ โดยยินยอมมอบเงินทั้งหมดให้ศูนย์บริหารศัตรูพืช ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่อาจหาผู้ผลิตรายอื่นได้ทัน จึงให้ศูนย์บริหารศัตรูพืชผลิตเชื้อราบีวเวอเรียให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาท และได้จ่ายเงินที่ได้ไปสร้างโรงจอดรถให้กับศูนย์บริหารศัตรูพืช จังหวัดชัยนาท ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้คืนเงินที่ได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาทแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงให้กองนิติการพิจารณารายงานการสอบสวน กองนิติการมีความเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เห็นควรลงโทษลดเงินเดือนหนึ่งขั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงส่งเรื่องให้อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตรพิจารณา อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตรพิจารณาแล้วมีมติเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2552 ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เห็นควรลงโทษลดเงินเดือนหนึ่งขั้น แต่มีเหตุบรรเทาโทษ จึงให้ลดโทษจากลดเงินเดือนหนึ่งขั้น เป็นตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน และให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีมติรับทราบเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2552 แต่หลังจากนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาผู้ฟ้องคดี ซึ่งผลการไต่สวนปรากฏว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่

ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอันได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการทางวินัยต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้นำเรื่องเสนอต่อ อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตร อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตรพิจารณาแล้วมีมติเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2555 ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ 30 กันยายน 2555 อันเป็นวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้ฟ้องคดี เกษียณอายุราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 188/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 เรื่อง เพิ่มโทษ โดยยกเลิกคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 622/2552 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 ที่ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันออกคำสั่งดังกล่าวและให้คืนเงินเดือนที่ถูกตัดไป แก่ผู้ฟ้องคดี และสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเพิ่มโทษแล้วก็ได้อุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้วินิจฉัย ยุกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

3. ประเด็นสำคัญแห่งคดี

3.1 คำให้การและคำคัดค้านคำให้การในประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง สูงสุดและระยะเวลาการฟ้องคดี

แม้เขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและระยะเวลาการฟ้องคดีจะไม่ได้เป็นประเด็นหลัก ของบทวิเคราะห์ฉบับนี้ แต่ในคำพิพากษานี้ก็มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และระยะเวลาการฟ้องคดี รวมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ เนื่องจากในคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องครั้งแรกเพื่อโต้แย้ง คำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 188/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่มิได้ฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่ได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเข้ามา ภายหลังโดยฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ยื่นคำให้การว่า ตามคำฟ้องฉบับแรกของผู้ฟ้องคดี แสดงโดยชัดแจ้งว่าประสงค์จะฟ้องเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เท่านั้น และมีคำขอให้ศาลปกครองเพิกถอน คำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 188/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ที่เพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการ อกจากการเท่านั้น โดยมีได้ต้องการฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่อย่างใด ดังนั้น คดีที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดต้องส่งคดีนี้ให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา ศาลปกครองสูงสุดไม่อาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 รวมถึงมีคำขอเพิ่มเติมเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วได้ นอกจากนี้ คำร้องขอ แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ฉบับลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2557 ของผู้ฟ้องคดีก็ยังคงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง เมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีไปแล้ว และยังเป็นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่มีประเด็นและคำขอใหม่ แตกต่างจากคำฟ้องเดิม กล่าวคือ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2556 ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ภายในวันที่ 3 มีนาคม 2557 (วันที่ 2 มีนาคม 2557 เป็นวันอาทิตย์) แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยทำเป็นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ฉบับลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2557 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษจากตัดเงินเดือนเป็นไล่ออกจาก ราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2556 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีระยะเวลาในการพิจารณา



วินิจฉัยอุทธรณ์ 240 วัน ซึ่งครบกำหนดเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2556 แต่การวินิจฉัยอุทธรณ์ยังไม่แล้วเสร็จ หากผู้ฟ้องคดีต้องการฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 188/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ก็ต้องฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่ครบกำหนด 240 วัน กรณีจึงต้องถือว่ามิเหตุแห่งการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2556 โดยมีต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะได้นิฉัยอุทธรณ์และแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ก็ไม่ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เลื่อนไปเป็นวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2557 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคำสั่งลงโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้วว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด แสดงว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วย และผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดและได้ฟ้องภายในกำหนดเวลาแล้ว รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องก็ได้กระทำก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่รับ คำฟ้องไว้พิจารณาจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

3.2 คำฟ้องและคำให้การในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มโทษ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การดำเนินการทางวินัยเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงควรยึดหลักห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ สำหรับคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดย อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตร ในการประชุมครั้งที่ 1/2552 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2552 พิจารณามีมติไปแล้วว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามมติ อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตรแล้ว เมื่อไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือมีพยานหลักฐานใหม่ที่ทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการได้ตามคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 118/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ได้อีก เพราะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางวินัยซ้ำ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 118/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 เรื่อง เพิ่มโทษ ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2556 และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2555

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้การโดยอ้างถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษตามผลการชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 นั้น มีกฎหมายรองรับและจะต้องทำตามกฎหมายบัญญัติ มิเช่นนั้นจะเป็นความผิดทางวินัย จึงถือว่าคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ไม่เป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำแต่อย่างใด สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 118/2555 ที่ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการจึงเป็นการพิจารณาและใช้ดุลพินิจภายใต้กรอบของกฎหมายโดยมิได้เลือกปฏิบัติ ขอให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้การในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มโทษว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำไม่อาจนำมาใช้กับการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้บัญญัติห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำไว้แต่อย่างใด แต่กลับมีบทบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาในการทบทวนคำสั่งลงโทษได้

หากเห็นว่าเป็นโทษที่ไม่เหมาะสมทั้งในทางเพิ่มโทษและลดโทษ ขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาในการทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้เสมอ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม แล้วสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาตามนัยมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งยังเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อีกทั้งการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และไม่อาจถือเป็นการพิจารณาโทษซ้ำซ้อน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม แล้วมีคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ เมื่อได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แล้ว จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ให้การว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัย และส่งเอกสารรายงานไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมต้องดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพราะการดำเนินการทางวินัยในคดีนี้เป็นการดำเนินการควบคู่กันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะลงโทษผู้ฟ้องคดีตามมติ อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตรแล้ว แต่เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยังไม่เสร็จสิ้น จะถือว่าการดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้นไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีมติ การดำเนินการทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการดำเนินการทางวินัยซ้ำ

4. คำพิพากษา

4.1 คำพิพากษาในประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและระยะเวลาการฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 118/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2556 ให้ยกอุทธรณ์โดยผู้ฟ้องคดีได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2556 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วย ซึ่งมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และก่อนฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยการอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้วและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2557 และนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2557 จึงเป็นการฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ



เมื่อพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้บรรยายการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมาโดยละเอียด อันเป็นมูลเหตุให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิฟ้องคดีตามกฎหมาย และได้แย้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด จึงแสดงว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วย เพียงแต่ไม่ได้ระบุคำขอและกำหนดตัวผู้ฟ้องคดีให้ครบถ้วนตามกฎหมาย ซึ่งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นคำฟ้องที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ที่สามารถแก้ไขได้ตามข้อ 37 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลจึงสามารถมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดี มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ไว้หนึ่งร้อยยี่สิบวัน หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก.พ.ค. อาจขยายระยะเวลาได้สองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหน้าที่ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็ต้องรับผิดชอบในผลของความล่าช้าดังกล่าว ไม่อาจอ้างการวินิจฉัยอุทธรณ์ล่าช้ามาเป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ และกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้ฟ้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่มีคำวินิจฉัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงยังไม่สามารถเป็นคู่กรณีในศาลได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดจนครบขั้นตอน ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ไม่อาจรับฟังได้

4.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเกี่ยวกับการเพิ่มโทษ

ประเด็นที่ 1 การที่ อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตร ได้เคยมีมติแล้วว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษไปแล้ว แต่ในภายหลัง อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตร กลับมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะเป็นการดำเนินการพิจารณาทางปกครองซ้ำหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่ผู้นั้นกระทำความผิดครั้งเดียว ไม่ว่าจะเป็นความผิดและโทษทางอาญาหรือทางวินัยก็ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ถูกลงโทษทั้งสิ้น การลงโทษเกินกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียวย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ไม่อาจยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่ผู้นั้นกระทำความผิดครั้งเดียว และมาตรา 29 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพมุ่งหมายจะคุ้มครอง แต่ในกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เพิกถอนคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร

ที่ 622/2552 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 ที่ให้ตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยในเรื่องที่กระทำความผิดมาก่อน การออกคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ อันเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปข้างต้น

ประเด็นที่ 2 การเพิกถอนคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 622/2552 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 ที่ให้ตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว เป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ และวรรคสอง กำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 622/2552 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 ที่ให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 188/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ที่ให้ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 622/2552 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ต้องทำการเพิกถอนภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้เหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือ ลับ ที่ ปช 0016/1528 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2555 เรื่อง ขอให้ลงโทษทางวินัย ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2555 อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รู้เหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 188/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ที่ยกเลิกคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 622/2552 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 และให้ไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ภายในเก้าสิบวันนับแต่รู้เหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้น ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5. วิเคราะห์หลักกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก้คดี

5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งลงโทษทางวินัยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

เมื่อพิจารณามาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิฟ้องคดีก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ซึ่งในคดีนี้ คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ.ค. ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันยังกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



ได้กำหนดทั้งขั้นตอนการเยียวยาความเสียหายก่อนฟ้องคดี และวัตถุแห่งคดีในคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญว่า จะต้องอยู่ในรูปแบบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. เท่านั้น รวมถึงยังได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย ถ้าหากผู้ฟ้องคดีนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยที่ยังไม่ได้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ศาลปกครองชั้นต้นก็จะปฏิเสธไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังดำเนินการไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายตามที่มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนด จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดี ดังนั้น แม้ในคำฟ้องจะระบุเพียงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้ถูกฟ้องคดี และขอให้เพิกถอนคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 188/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้บรรยายความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วย ย่อมหมายความว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 188/2555 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ที่ปรากฏตัวอยู่ในรูปแบบของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งมุ่งหมายฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ด้วย และในคดีนี้ยังเป็นที่น่าสนใจว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้นำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ แต่เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาภายหลัง ผู้ฟ้องคดีย่อมนำคดีมาฟ้องได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ซึ่งสอดคล้องกับคำอธิบายในทางวิชาการที่ว่า เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยืนยันคำสั่งทางปกครองชั้นต้น ในทางกระบวนการพิจารณาของศาลย่อมต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองชั้นต้น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในฐานะที่เป็นวัตถุแห่งคดีที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Einheit)¹ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้ฟ้องคดีใด ๆ ในระหว่างที่องค์กรพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้า หน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์ยังคงมีอยู่ต่อไป และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ออกมาภายหลังย่อมเปิดช่องทางการฟ้องคดีขึ้นใหม่²

5.2 หลักการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว (Non bis in idem)

ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายถึงหลักการนี้ว่า เป็นหลักกฎหมายทั่วไปอันมีที่มาจากหลักความพอสมควรแก่เหตุในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และศาลปกครองสูงสุดก็ได้อธิบายถึงขอบเขตการใช้บังคับของหลักการนี้ต่อไปด้วยว่า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม โดยให้มีผลย้อนหลังไปนับถึงวันมีคำสั่งดังกล่าวและออกคำสั่งเพิ่มโทษ ย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยมาก่อน ผู้บังคับบัญชาจึงออกคำสั่งเพิ่มโทษได้โดยไม่ขัดต่อหลักการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เพราะโทษที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมีเพียงโทษเดียว คือ โทษไล่ออกจากราชการ ส่วนโทษตัดเงินเดือนได้ถูกยกเลิกโดยให้มีผลย้อนหลังไปจนหมดสิ้นแล้ว ซึ่งเหตุผลในคำพิพากษานี้สอดคล้องกับแนวความคิดในทางวิชาการที่อธิบายว่า หลักการห้ามมิให้ลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว แต่ไม่ได้ห้ามมิให้

¹ Pietzcker in : Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung : VwGO Werkstand : 39. EL Juli 2020, § 79, Rn. 3-4.

² Porsch in : Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung : VwGO Werkstand : 39. EL Juli 2020, § 75, Rn. 17.

ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งลงโทษเดิมเพื่อออกคำสั่งลงโทษใหม่ แต่ในการออกคำสั่งลงโทษใหม่จะต้องยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมเสียก่อน³ เพื่อให้ผู้ถูกสั่งลงโทษถูกลงโทษสองครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียว

5.3 คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์

ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์เข้ามาใช้ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเพิ่มโทษด้วย ในเบื้องต้นจึงต้องวิเคราะห์ลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์เสียก่อน

โดยทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ (begünstigender Verwaltungsakt) จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิหรือยืนยันสิทธิอันเป็นประโยชน์ให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง⁴ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิหรือประโยชน์ที่เป็นตัวเงินหรือไม่เป็นตัวเงิน ส่วนคำสั่งทางปกครองอีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นคู่ตรงข้ามของคำสั่งทางปกครองประเภทนี้ คือ คำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ (belastender Verwaltungsakt) คำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดหน้าที่ให้แก่บุคคลต้องกระทำ งดเว้นกระทำ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการ หรือเป็นคำสั่งที่จำกัดสิทธิ เพิกถอนสิทธิ หรือยืนยันข้อเท็จจริงอันเป็นผลร้ายแก่ผู้รับคำสั่ง⁵ ซึ่งการแบ่งแยกระหว่างคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์และคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระจะมีบทบาทในการพิจารณาการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองก่อนที่จะมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

เมื่อพิจารณาลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์และคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระแล้ว จะเห็นได้ว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ยืนยันข้อเท็จจริงอันเป็นผลร้ายต่อผู้กระทำความผิดและจำกัดสิทธิบางประการ เช่น ยืนยันว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดวินัยและห้ามมิให้กระทำการที่เป็นความผิดวินัยนั้นอีก ส่วนโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ ได้แก่ การตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ก็เป็นการจำกัดหรือระงับสิทธิที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเคยได้รับจากส่วนราชการ

5.4 คำสั่งลงโทษทางวินัยและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้นิยามความหมายคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ไว้ว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้

³ พັນพงค์ อมรวัฒน์, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559), น. 92-93.

⁴ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Auflage, (München : C.h. Beck, 2017), § 46, Rn. 12.

⁵ Ibid, § 46, Rn. 16.



แต่เพียงหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยเพื่อกำหนดโทษทางวินัยเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับด้วย

โดยทั่วไปแล้วคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ โดยหากคำสั่งลงโทษทางวินัยที่จะถูกเพิกถอนนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่หากคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 53 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม คดีที่นำมาวิเคราะห์นี้มีความพิเศษที่ว่า ผู้บังคับบัญชาได้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อกำหนดคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีความรุนแรงกว่าคำสั่งเดิม ทำให้มีปัญหาคำสั่งที่จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมและคำสั่งเพิ่มโทษว่ามีลักษณะอย่างไร เพื่อจะได้นำมาวินิจฉัยกฎหมายเกณฑ์ที่จะต้องนำมาใช้ในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม

5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมและคำสั่งเพิ่มโทษทางวินัย

ตามมาตรา 109 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และตามมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า เมื่อมีการเพิ่มโทษให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิม ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งเพิ่มโทษจะต้องมีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเสียก่อน และการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน แต่การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม เพื่อกำหนดคำสั่งเพิ่มโทษนี้แตกต่างไปจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองธรรมดา เนื่องจากจุดมุ่งหมายของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อการเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปลดเปลื้องภาระแก่ผู้ฟ้องคดี แต่มุ่งหมายต่อการออกคำสั่งเพิ่มโทษที่สร้างภาระต่อผู้ฟ้องคดีมากขึ้น ดังนั้น การพิจารณาว่าจะใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ หรือจะใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระ จึงต้องพิจารณาจากมุมมองของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาเฉพาะแต่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้น ดังจะเห็นได้จากความตอนหนึ่งในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ว่า “สำหรับกรณีคำสั่งลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 ที่ให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน ถือเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีมากกว่าคำสั่งลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำสั่งลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์” ในความตอนนี้นศาลปกครองสูงสุดได้นำคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมและคำสั่งเพิ่มโทษมาเปรียบเทียบกัน เพื่อพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งที่ก่อภาระกับผู้ฟ้องคติน้อยกว่ากัน ซึ่งคำสั่งที่ก่อภาระต่อผู้ฟ้องคติน้อยกว่าย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์มากกว่า คำสั่งเพิ่มโทษที่สร้างภาระต่อผู้ฟ้องคดีมากกว่า

นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ยังสอดคล้องกับความเห็นของนักนิติศาสตร์ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า “คำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำให้สถานะของบุคคลเป็นไปในทางลบกว่าสถานะที่เป็นอยู่เดิม ... ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ คือ คำสั่งทางปกครองที่ทำให้สถานะของบุคคลเป็นไปในทางบวกกว่าที่เป็นอยู่เดิม ดังนั้น ในกรณีที่ต้องพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งที่ก่อภาระกับผู้ฟ้องคติน้อยกว่ากัน เพื่อที่จะออกคำสั่งทางปกครองใหม่ที่สร้างภาระยิ่งกว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องปฏิบัติ

ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการลบล้างคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ ...”⁶ ส่วน Maurer เห็นว่า การพิจารณาผลประโยชน์ของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองเพื่อพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองนั้นมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือสร้างภาระ จะต้องพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายของการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด มิใช่พิจารณาจากเนื้อหาของสาระของคำสั่งทางปกครองที่จะถูกเพิกถอน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระไปในทางที่เป็นผลร้ายมากขึ้นย่อมมีผลเช่นเดียวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์⁷ ฉะนั้น หากยึดถือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2561 และแนวความเห็นทางวิชาการนี้ การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อกำหนดคำสั่งเพิ่มโทษทางวินัยที่มีความรุนแรงกว่าจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช้การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ โดยในกรณีที่คำสั่งลงโทษวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 52 แต่ในกรณีที่คำสั่งนั้นชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม ในคำพิพากษานี้มีได้อธิบายหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ทั้งหมด โดยกล่าวถึงแต่เพียงระยะเวลาเก้าสิบวันในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอธิบายเงื่อนไขประการอื่น ๆ ให้ครบถ้วน โดยแบ่งออกเป็นกรณีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเพิ่มโทษ และการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเพิ่มโทษ ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนทั้งสองประเภทเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์

(1) การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเพิ่มโทษ

มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ แต่หากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามมาตรา 51 และมาตรา 52 แต่โดยที่มาตรา 51 กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยมิได้มีลักษณะเช่นนั้น เนื่องจากมิได้ให้เงินหรือทรัพย์สินแก่ผู้ถูกสั่งลงโทษ จึงต้องนำมาตรา 52 มาใช้บังคับ แต่มาตรา 52 เองก็ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับด้วย ซึ่งจะได้อธิบายในลำดับถัดไป

⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554), น. 249.

⁷ Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, (München : C.H. Beck, 2011), § 11, Rn. 15.



มาตรา 51 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า การพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ จะต้องพิจารณาความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน ดังนั้น ก่อนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ ซึ่งการที่มาตรานี้กำหนดให้มีการพิจารณาความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองเสียก่อนเป็นไปเพื่อประสานคุณค่าระหว่างหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit) และหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะของบุคคล (Grundsatz der Rechtssicherheit) ให้อยู่ร่วมกันได้⁸ เนื่องจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องเยียวยาการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเสีย⁹ แต่ในขณะเดียวกัน หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะที่คุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต (Vertrauensschutz) ของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นหลักที่ห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใด ๆ ที่ละเมิดต่อความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนที่มีต่อการกระทำของฝ่ายปกครอง¹⁰

ในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อกำหนดคำสั่งเพิ่มโทษ ก็จะต้องพิจารณาความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกลงโทษในความคงอยู่ของคำสั่งลงโทษเดิมตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง ข้างต้นด้วย หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอาจพิจารณาได้จากการที่ผู้ถูกลงโทษได้ยอมรับคำสั่งลงโทษนั้นและไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษ รวมถึงระยะเวลาได้ผ่านมานานพอสมควรแล้ว หากพิจารณาได้ความว่าผู้ถูกลงโทษมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งลงโทษเดิม ขั้นตอนต่อไป คือ การพิจารณาว่าความเชื่อโดยสุจริตนั้นควรได้รับการคุ้มครองหรือไม่ ซึ่งมาตรา 51 วรรคสอง ได้กำหนดว่าความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งจะได้รับความคุ้มครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์จากคำสั่งนั้น หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณีหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเพื่อคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 51 วรรคสอง มาใช้ได้ทั้งหมด เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม (ในคดีนี้คือตัดเงินเดือน) มิได้เป็นคำสั่งที่ให้เงินหรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ แต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการระงับสิทธิ จึงไม่อาจพิจารณาว่าผู้ถูกลงโทษได้ใช้ประโยชน์จากคำสั่งนั้นหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วหรือไม่ การพิจารณาว่าความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกลงโทษควรได้รับการคุ้มครองหรือไม่ จึงต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกลงโทษกับประโยชน์สาธารณะว่าสิ่งใดมีน้ำหนักมากกว่ากันในแต่ละกรณี¹¹ เช่นในคดีที่นำมาวิเคราะห์นี้ แม้ศาลปกครองสูงสุดจะไม่ได้อธิบายการชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกลงโทษกับประโยชน์สาธารณะไว้อย่างชัดเจน แต่หากพิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้วจะเห็นได้ว่า

⁸ Schoch in : Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz : VwVfG Werkstand : Grundwerk Juli 2020, § 48, Rn. 7.

⁹ Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, (München : C.H. Beck, 2011), § 11 Rn. 22.

¹⁰ Detterbeck, Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, (München : C.H. Beck, 2016), Rn. 249.

¹¹ Vgl. Schoch in : Schoch/Schneider, Verwaltungsverfahrensgesetz : VwVfG Werkstand : Grundwerk Juli 2020, § 48, Rn. 197.



ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ แต่กลับถูกลงโทษตัดเงินเดือน ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทำให้คำสั่งกรมส่งเสริมการเกษตร ที่ 622/2552 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2552 ที่ให้ตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะฐานความผิดและโทษไม่ต้องตรงกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและระยะเวลาได้ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. 2555 ก็ไม่อาจทำให้ความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีควรได้รับการคุ้มครองมากกว่าประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบอบราชการ และทำให้ผู้ฟ้องคดีสูญเสียความน่าเชื่อถือและไว้วางใจที่จะให้อยู่ในระบอบราชการต่อไป และหากปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีรับราชการต่อไป ก็จะทำให้เกิดความเสียหายต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบอบราชการอันเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างมาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนและออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการได้

แต่ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏตามที่มาตรา 51 วรรคสาม กำหนดไว้ จะทำให้ผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยอย่างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมไม่ได้เลย กล่าวคือ (1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย (2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ (3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ข้อเท็จจริงตามกรณีข้างต้นอาจยกตัวอย่างได้ เช่น ผู้ถูกสั่งลงโทษได้ติดสินบนหรือข่มขู่ผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษในฐานความผิดและโทษต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

(2) การยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อเพิ่มโทษ

การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินถูกกำหนดไว้ในมาตรา 53 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีเงื่อนไขที่เคร่งครัดกว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่ไม่เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สิน จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อ (1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอน (ยกเลิก) ได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง (2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด (3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ (4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าที่ผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหาย



ต่อประโยชน์สาธารณะได้ (5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน อันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังต้องพิจารณาความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย เนื่องจากมาตรา 53 วรรคห้า กำหนดให้นำมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย ซึ่งกรณีนี้จะต้องพิจารณาการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก เนื่องจากคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์และยังเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย ข้อเรียกร้องที่จะให้มีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองนี้จึงเป็นกรณียกเว้นอย่างยิ่ง¹²

สำหรับการยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อกำหนดคำสั่งเพิ่มโทษจะเป็นไปตามกรณีมาตรา 53 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ยกเลิกได้ คือ มาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมาตรา 103 ประกอบมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม การที่มีกฎหมายให้อำนาจในการยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมเพื่อกำหนดคำสั่งเพิ่มโทษมิได้หมายความว่า อ.ก.พ. กรมหรือผู้บังคับบัญชาจะมีมติหรือออกคำสั่งให้เพิ่มโทษได้โดยอำเภอใจ โดยจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกลงโทษในความคงอยู่ของคำสั่งลงโทษเดิม รวมถึงจะต้องมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่รองรับการใช้ดุลพินิจ¹³ ซึ่งในคดีที่นำมาวิเคราะห์นี้ หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปว่า ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นโทษสำหรับความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการกระทำความผิดวินัย เมื่อฐานความผิดและโทษทางวินัยที่กำหนดในคำสั่งต้องตรงกับข้อเท็จจริงแล้ว ย่อมทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมาย หากผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. กรมส่งเสริมการเกษตร หรือ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่า ควรให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นการกระทำผิดที่มีความร้ายแรง กระทบต่อระบบราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนอย่างรุนแรง ไม่สมควรที่จะลงโทษเพียงปลดออกจากราชการ จะมีมติหรือออกคำสั่งให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ก็ย่อมสามารถกระทำได้นี้ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะใช้เป็นเหตุในการใช้ดุลพินิจเพิ่มโทษได้

แต่กระนั้น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2561 ศาลปกครองสูงสุดยังมิได้เข้าไปตรวจสอบดุลพินิจในการกำหนดโทษอย่างเต็มที่ โดยศาลปกครองสูงสุดตรวจสอบแต่เพียงในทางปฏิเสธว่า “เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 ใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยเหตุผล ระดับโทษที่จะลงแก่ผู้ฟ้องคดีจึงถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว” ซึ่งหากศาลปกครองสูงสุดเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษว่า การลงโทษไล่ออกจากราชการมีเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจอย่างไร และโทษไล่ออกจากราชการพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ ก็จะทำให้คำพิพากษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และจะเป็นแบบอย่างในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางวินัยได้เป็นอย่างดี

¹² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562), น. 174.

¹³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554), น. 260-261.

เงื่อนไขประการสุดท้ายของการเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ ระยะเวลาในการเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่จะต้องเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการเริ่มนับระยะเวลาเก้าสิบวันจะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญทั้งหมดที่จะเป็นเหตุในการเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครอง¹⁴ ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดถือเอาวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับแจ้งหนังสือลับ ที่ ปช 0016/1528 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2555 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงโทษทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดี เป็นวันเริ่มนับระยะเวลาเก้าสิบวัน ซึ่งก็สอดคล้องกับมาตรา 49 วรรคสองข้างต้น เนื่องจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับทราบข้อเท็จจริงว่าคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนของตนไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้รับทราบข้อเท็จจริงว่าตนเองต้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน และสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนด

6. เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

กฎหมายของต่างประเทศที่จะหยิบยกมาเปรียบเทียบกับนี้ คือ กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการและการสั่งลงโทษทางวินัยกระทำในรูปแบบคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยจะหยิบยกในส่วนที่ว่าด้วยการเพิ่มโทษมาเปรียบเทียบกับเพื่อให้เห็นวิธีปฏิบัติของต่างประเทศ

ตามมาตรา 35 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวินัยข้าราชการแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundesdisziplinargesetz) กำหนดว่า เมื่อมีคำสั่งยุติเรื่อง (Einstellungsverfügung) หรือคำสั่งลงโทษ (Disziplinarverfügung) ให้ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ออกคำสั่งลงโทษ (Die höhere Dienstvorsetzte) หากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปเห็นว่าตนเองไม่มีอำนาจเพียงพอในการแก้ไขคำสั่งลงโทษ ให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุด (Die oberste Dienstvorsetzte) ตามมาตรานี้ทั้งผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปและผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดมีอำนาจลบคำสั่งลงโทษทางวินัย รวมถึงมีอำนาจวินิจฉัยเนื้อหาของคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ แต่การกำหนดมาตรการทางวินัยที่รุนแรงขึ้น (Art) หรือการเพิ่มระดับความรุนแรงของมาตรการทางวินัยเดิม (Höhe) จะต้องกระทำภายในระยะเวลาสามเดือนนับแต่คำสั่งลงโทษทางวินัยส่งไปถึง เว้นเสียแต่ว่าเป็นการสั่งการตามข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงในคำสั่งลงโทษทางวินัย ระยะเวลาสามเดือนดังกล่าวมีที่มาจากหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตและความมั่นคงแห่งนิติฐานะของผู้ถูกสั่งลงโทษ และระยะเวลาสามเดือนนี้จะไม่สะดุดหยุดอยู่หรือสะดุดหยุดลงแม้ว่าผู้ถูกสั่งลงโทษจะได้ยื่นอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาล รวมถึงจะต้องมีการรับฟังผู้ถูกสั่งลงโทษก่อนที่จะมี

¹⁴ เฟิงอ้าง, น. 258; Detterbeck, Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, (München : C.H. Beck, 2016), Rn. 713.



การเพิ่มความรุนแรงของมาตรการทางวินัยด้วย¹⁵ จากคำอธิบายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการนำหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะและหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของบุคคลมาใช้ในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเพื่อกำหนดคำสั่งลงโทษทางวินัยที่รุนแรงกว่าด้วย และยังได้นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่บทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยการเพิ่มโทษทางวินัยยังมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจน ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะให้ประโยชน์เมื่อเทียบกับคำสั่งเพิ่มโทษ จึงเป็นก้าวสำคัญที่จะยกระดับกฎหมายวินัยข้าราชการไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

7. สรุป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 12/2561 ในบทวิเคราะห์นี้ถือเป็นคำพิพากษาดับหนึ่งที่มีความน่าสนใจอย่างยิ่ง เป็นคำพิพากษาที่มีการนำความคิดเห็นทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับนับถือมาปฏิบัติในการใช้และตีความกฎหมาย ซึ่งจะทำให้คำพิพากษามีเหตุผลหนักแน่นและเป็นที่ยอมรับนับถือในการปฏิบัติตาม โดยศาลปกครองสูงสุดได้เริ่มจากการอธิบายขอบเขตการใช้บังคับหลักการห้ามลงโทษบุคคลสองครั้งเพราะการกระทำความผิดครั้งเดียวไว้ว่า การยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมโดยให้มีผลย้อนหลังไปนับแต่วันที่มิคำสั่งแล้วออกคำสั่งลงโทษใหม่ ไม่ขัดต่อหลักการห้ามลงโทษบุคคลสองครั้งในการกระทำความผิดครั้งเดียว เนื่องจากการยกเลิกคำสั่งลงโทษเดิมโดยให้มีผลย้อนหลัง ย่อมทำให้บุคคลที่ถูกสั่งลงโทษถือว่าไม่เคยถูกลงโทษมาก่อน บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้ถูกลงโทษสองครั้งเพราะการกระทำความผิดครั้งเดียว

หลังจากวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยในขั้นต่อไปว่า การเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเพื่อกำหนดคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จะต้องใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์หรือใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดตีความความหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ในกรณีที่จะมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระเพื่อกำหนดคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระยิ่งกว่า ให้หมายรวมถึงคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระน้อยกว่าคำสั่งทางปกครองใหม่ด้วย ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ในกรณีนี้ คือ จุดมุ่งหมายของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ มิใช่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระนั่นเอง ในคดีนี้ผู้บังคับบัญชามุ่งหมายที่จะเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเพื่อกำหนดคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าความมุ่งหมายของผู้บังคับบัญชาในการเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนไม่ได้ต้องการปลดปล่อยภาระให้แก่ผู้ถูกสั่งลงโทษ แต่มุ่งหมายให้ผู้ถูกสั่งลงโทษต้องรับภาระมากขึ้นจากคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนที่เป็นคุณมากกว่าจึงกลับกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ถูกสั่งลงโทษ เกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนในคดีนี้ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกสั่งลงโทษในความคงอยู่ของคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมประกอบกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงทั้งที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและยังเป็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ประโยชน์สาธารณะจึงมีน้ำหนักมากกว่าความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดี และผู้บังคับบัญชาก็ได้เพิกถอน

¹⁵ Urban/Wittkowski, Bundesdisziplinargesetz, 2. Auflage, (München : C.H. Beck, 2017), § 35, Rn. 6-11.

คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเพื่อออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ตามมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 52 ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยชอบแล้ว

หากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางหลักสำหรับการวินิจฉัยคดีกรณีการเพิ่มโทษทางวินัย ก็จะทำให้ส่วนราชการและองค์กรพิจารณาอุทธรณ์มีความตื่นตัว และปรับปรุงแนวทางปฏิบัติของตนเองให้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษา ซึ่งท้ายที่สุดก็จะเป็นการปฏิบัติให้สอดคล้องกับการให้เหตุผลทางนิติศาสตร์ของนักวิชาการ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความสมเหตุสมผล และได้รับการยอมรับนับถือมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ยังคงมีปัญหาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึง อันได้แก่ กรณีที่ผู้ถูกสั่งลงโทษมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิม แต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งนำหนักแล้วเห็นว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า จึงเพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิมและออกคำสั่งเพิ่มโทษ เช่นนี้ผู้ถูกสั่งลงโทษจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายตามที่มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหรือไม่ ในประเด็นนี้คงต้องรอให้มีกรณีปัญหาในอนาคตที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต่อไป

คำสำคัญ : เพิ่มโทษ, เพิ่มโทษทางวินัย, ห้ามลงโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว, คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์, เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย