

## “ถิ่นที่อยู่ประจำ” ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นายนิรุฒ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ (๓) ได้กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสามประการประกอบกัน คือ มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญในการดำรงชีวิต และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

อย่างไรก็ดี การมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ อาจเกิดปัญหาในการวินิจฉัยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้พักอาศัยอยู่ที่แหล่งอื่นบ้างตามความจำเป็น เช่น การไปพักอาศัยอยู่กับบุตรสาวเพื่อช่วยดูแลบ้านหรือกิจการต่าง ๆ

ดังเช่นคดีปกครองที่น่าจะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ต่อมานายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศตัดสิทธิในการสมัครดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำที่บ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๕ ติดต่อกันมาแล้วน้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง จึงเป็นผู้นำคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ฟ้องคดีไปประกอบอาชีพและใช้ชีวิตส่วนใหญ่อยู่บ้านเลขที่ ๑๘๒ หมู่ที่ ๑ ซึ่งเป็นบ้านพักของบุตรสาว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนเองมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำที่บ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๕ เป็นเวลา ๓๐ ปีเศษ ติดต่อกันมาโดยตลอด แม้บางครั้งจะได้ไปเยี่ยมบุตรสาวที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ หมู่ที่ ๑ บ้าง แต่ก็ได้เป็นการไปเพียงครั้งคราว ซึ่งบ้านทั้งสองหลังมีระยะทางห่างกันเพียง ๓ กิโลเมตร

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดียื่นตามความเห็นเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า “ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ” ตามมาตรา ๑๒ (๓) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง ถิ่นที่อยู่อันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นบ้านที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้น ที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านในฐานะผู้ใหญ่บ้านได้ โดยบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกเป็นสำคัญ

ส่วนกรณีจะถือว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาในบ้านเลขที่ ๒๓ หมู่ที่ ๕ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ ๒๓ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๓ และใช้บ้านดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยอยู่ร่วมกับนาง บ. ภรรยาจนถึงปัจจุบัน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและถิ่นที่อยู่ประจำอยู่ที่บ้านเลขที่ ๒๓ ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ผู้ใดมีชื่อ

อยู่ในทะเบียนบ้านใดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น) ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๓ (ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแห่งสำคัญ) และมาตรา ๔๓ (ภูมิลำเนาของสามีและภริยา ได้แก่ ถิ่นที่อยู่ที่มีสามีและภริยาอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา เว้นแต่สามีหรือภริยาได้แสดงเจตนาให้ปรากฏว่ามีภูมิลำเนาแยกต่างหากจากกัน)

แม้ผู้ฟ้องคดีได้ไปพักอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ ซึ่งเป็นบ้านของบุตรสาวเป็นครั้งคราว แต่พยานบุคคลให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านเลขที่ ๒๓ จริง และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปพักอาศัยอยู่เป็นการถาวรหรือมีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาไปอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ และบ้านทั้งสองหลังมีระยะทางห่างกันเพียง ๓ กิโลเมตร ใช้เวลาในการเดินทางประมาณ ๑๕ นาที ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีมิได้โต้แย้งหรือคัดค้านข้อเท็จจริงดังกล่าว และข้อเท็จจริงยังไม่แน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งว่าจะย้ายที่อยู่หรือเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาไปอยู่ที่บ้านเลขที่ ๑๘๒ แทนบ้านเลขที่ ๒๓ ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๑ (ภูมิลำเนาย่อมเปลี่ยนไปด้วยการย้ายถิ่นที่อยู่ พร้อมด้วยเจตนาปรากฏชัดแจ้งว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนา) จึงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรที่บ้านเลขที่ ๒๓ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่รับรองให้นาย ค. เป็นผู้ใหญ่บ้าน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่สืบเนื่องภายหลังจากที่ประกาศทั้งหมดไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๕/๒๕๕๗)

ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงและในกรณีที่พบกฎหมายบัญญัติถ้อยคำไว้ไม่ชัดเจนหรือไม่มีความหมายแน่นอน แต่มิว่าดูประสงค์ที่จะให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้านเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจ ทั้งการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

เนื่องจากการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องนอกจากจะทำให้การใช้อำนาจไม่สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ย่อมส่งผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและนำมาสู่การเกิดข้อพิพาทกันที่สุดในที่สุด ดังนั้น คดีนี้จึงถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีมี “ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ” ตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแม้ศาลปกครองสูงสุดจะได้วินิจฉัยความหมายของคำดังกล่าวไว้พร้อมทั้งการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างครบถ้วน ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่สามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการวินิจฉัยคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เป็นอย่างดี แต่กระนั้นก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอีกหลาย ๆ กรณีที่มีข้อเท็จจริงแตกต่างออกไป หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและใช้หลักการและความหมายตามที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ในคดีนี้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจต่อไป