

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘





แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ISBN : 978-616-333-063-5

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๕๙

จำนวน : ๑๐,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕ , <http://www.admincourt.go.th>

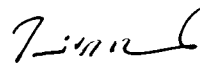
พิมพ์ที่ : บริษัท ออนป้า จำกัด

โทรศัพท์ : ๐ ๒๖๘๙ ๒๙๙๙ email : sale@onpa.co.th

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับเอกสารนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ผ่านมา โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นเดิม คือ สรุปรเรียงตามลำดับของคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร



(นายไกรรัช เงยวิจิตร)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก)
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
(๑) มติของคณะกรรมการแพทยสภาที่ไม่ให้เหตุผลข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะในการใช้ดุลพินิจ	๒
(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย	๕
(๓) การตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจให้เป็นไปตามระเบียบของกรมที่ดินก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	๑๐
(๔) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานทางปกครองตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี	๑๕
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๕
(๑) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่สั่งให้หยุดการขุดดินหรือจัดการแก้ไขการขุดดินที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น	๒๕
(๒) กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะเพื่อให้มีความสะอาดและปลอดภัยแก่ราษฎรที่ใช้ในการสัญจรตามปกติวิสัย	๒๙
(๓) เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่เสนอรายงานพร้อมความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อพิจารณาสั่งการ กรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๓๒
(๔) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่พิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด	๓๕

<p>๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)</p>	<p>๔๑</p>
<p>(๑) การขุดลอกลำห้วยรुक้ำเข้าไปในที่ดินของเจ้าของที่ดินเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์</p>	<p>๔๑</p>
<p>(๒) การก่อสร้างตามโครงการระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสีย ก่อให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลให้บ้านเรือนของประชาชนข้างเคียงเสียหาย</p>	<p>๔๓</p>
<p>(๓) การจัดเก็บภาษีนอกพื้นที่เขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล</p>	<p>๔๖</p>
<p>(๔) การปรับลดระดับน้ำบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (กระชังปลา) เสียหาย</p>	<p>๕๐</p>
<p>๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)</p>	<p>๕๓</p>
<p>(๑) การมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่งานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะนอกเหนือหน้าที่ยามตามสัญญาจ้าง</p>	<p>๕๓</p>
<p>(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามภารกิจเสร็จสิ้นภายหลังที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง</p>	<p>๕๖</p>
<p>(๓) การสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของถังกรองน้ำเพื่อให้เกิดความแข็งแรงซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในสัญญา</p>	<p>๕๘</p>
<p>(๔) คู่สัญญาตกลงยินยอมให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ แต่หน่วยงานทางปกครองไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่าแรงที่เพิ่มขึ้นก่อนตรวจรับมอบงาน</p>	<p>๖๒</p>

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สำนักงานศาลปกครองได้คัดเลือกคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมาจัดทำสรุป เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) มติของคณะกรรมการแพทยสภาที่ไม่ให้เหตุผลข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

การที่แพทย์ทำคลอดโดยมิได้คำนึงถึงภาวะผิดปกติที่อาจเกิดขึ้นและได้ออกไปจากห้องคลอดเพื่อรับประทานอาหารกลางวันโดยใช้เวลาในการรับประทานอาหารกลางวันนานถึง ๑ ชั่วโมง ๑๒ นาที อันเป็นสาเหตุให้แพทย์ตัดสินใจผ่าตัดทำคลอดล่าช้าเกินสมควร เป็นการปฏิบัติหน้าที่แพทย์ที่เข้าลักษณะมิได้รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และมีได้คำนึงถึงความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วย ประกอบกับคณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติยกข้อกล่าวโทษแพทย์โดยมิได้ให้เหตุผลข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ จึงทำให้คำสั่งแพทยสภาที่ยกข้อกล่าวโทษแพทย์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕/๒๕๕๘)

(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการตำรวจชั้นยศจำลิบตำรวจลงมาในทุกหน่วยงานในปกครองบังคับบัญชา คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารงานบุคคล) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานด้านวินัย) ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าผู้บัญชาการ แต่ปรากฏว่า รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจยศจำลิบตำรวจ จึงเป็นการ



แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มาดำเนินการสอบสวน การที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจนำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวมาพิจารณาแล้วมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ และการที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น มติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจและคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๐/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่))

(๓) การตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจให้เป็นไปตามระเบียบของกรมที่ดิน ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

การมอบอำนาจในลักษณะที่เป็นการให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นการทำนิติกรรมที่เป็นการจำหน่ายสิทธิของผู้มอบอำนาจ เจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจโดยเคร่งครัด เมื่อปรากฏว่าชื่อสกุลของผู้ฟ้องคดีในหนังสือมอบอำนาจสะกดไม่ถูกต้อง สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวของผู้ฟ้องคดีหมดอายุ และสำเนาภาพถ่ายเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่มีการลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้อง การมอบอำนาจดังกล่าวจึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบเอกสารดังกล่าวให้ตรงกับหลักฐานเดิมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อนดำเนินการจดทะเบียนให้ การใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้จึงยังไม่เพียงพอ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในโฉนดที่ดินพิพาทจากชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ร้องสอด เพราะเชื่อว่ามีกรมมอบอำนาจโดยถูกต้องแล้ว โดยไม่ได้ตรวจสอบการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๙/๒๕๕๘)

(๔) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานทางปกครอง ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี

คดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล



อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เท่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงไม่ผูกพันกรมที่ดินซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และกรมที่ดินจะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ จึงเป็นกรณีที่ดินมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดทางวินัยฐานอื่น โดยมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและมีได้แจ้งข้อกล่าวหาตั้งกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดฐานอื่น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือน

สำหรับคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ นั้น เมื่อระเบียบกรมที่ดินมิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝ่ายรังวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องออกไปปฏิบัติงานภาคสนามเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่มีการขอออกโฉนดที่ดินว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นที่ดินที่ต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองอันนำไปสู่การออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีรายงานผลการตรวจสอบพบว่า สภาพที่ตั้งของที่ดินที่พิพาททั้ง ๒๔ แปลงเหมือนมีน้ำท่วมขังและอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุไว้ว่า “เวียงหนอง” ให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่นๆ ประกอบกับจากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งลงโทษ



ผู้ฟ้องคดีเฉพาะในความผิดทางวินัยฐานอื่น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓๗/๒๕๕๘)

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

(๑) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่สั่งให้หยุดการขุดดินหรือจัดการแก้ไขการขุดดินที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

เมื่อผู้ร้องสอดทำการขุดดินโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎกระทรวง และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับความเสียหายจากการขุดดินของผู้ร้องสอด นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่พิพาทและรายงานต่อตนซึ่งหากเห็นว่าการเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขุดดินนั้นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ร้องสอดหยุดทำการขุดดินหรือจัดการแก้ไขการขุดดินตามที่เห็นสมควร เมื่อนายกองค้การบริหารส่วนตำบลมิได้ควบคุมดูแลให้ผู้ร้องสอดทำการขุดดินตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎกระทรวงกำหนดไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๒/๒๕๕๘)

(๒) กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะเพื่อให้มีความสะดวกและปลอดภัยแก่ราษฎรที่ใช้ในการสัญจรตามปกติวิสัย

กรุงเทพมหานครมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และการดูแลรักษาที่สาธารณะเพื่อให้มีความสะดวกและปลอดภัยแก่ราษฎรที่ใช้ในการสัญจรตามปกติวิสัย เมื่อการประปานครหลวงก่อสร้างและติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำและบ่อบักมิเตอร์วัดแรงดันน้ำไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้ในคำขออนุญาต กรุงเทพมหานครย่อมมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบดูแลให้การประปานครหลวงปฏิบัติตาม



หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ แต่กรุงเทพมหานครกลับปล่อยให้การประปานครหลวง ติดตั้งตูมิเตอร์วัดแรงดันน้ำพิพาท จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีเดินสะดวกตูมิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าว เป็นเวลา ๒ ปีกว่า โดยมีได้ดูแลและบำรุงรักษาตูมิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ผู้สัญจรไปมา จึงถือได้ว่ากรุงเทพมหานครละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๔/๒๕๕๘)

(๓) เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่เสนอรายงานพร้อมความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดิน เพื่อพิจารณาสั่งการ กรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อความปรากฏแก่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ว่าจะโดยวิธีการร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือเกิดจากการตรวจพบเองว่ามีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ออกโฉนดที่ดินมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นและรายงานข้อเท็จจริงพร้อมทั้งให้ความเห็นต่ออธิบดี กรมที่ดินว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใด เพื่อให้อธิบดีกรมที่ดิน พิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติโดยปราศจากข้อสงสัยก่อนว่ามีการออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๖/๒๕๕๘)

(๔) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่พิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงาน น้ำตาลให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

เมื่อผู้ร้องสอดซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานที่อำเภอพนสนิมคม ได้ยื่นคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานและขยายกำลังการผลิตต่อกระทรวงอุตสาหกรรม และปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งควรดำเนินการ พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องสอด มีหนังสือแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานอันถือว่าเป็นระยะเวลาตามสมควร ดังนั้น การที่กระทรวงอุตสาหกรรมและปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยมานานโดยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน และไม่ตอบ คำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ผู้ร้องสอดทราบ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และแม้ขั้นตอนในการเสนอ



คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการในการย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลจะถูยกเลิกไปแล้ว แต่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็น “ผู้อนุญาต” ตามกฎหมาย ยังมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลของผู้ร้องสอดว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องสอดทราบภายในเวลาอันสมควร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑๘/๒๕๕๘)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) การขุดลอกลำห้วยรुक้ำเข้าไปในที่ดินของเจ้าของที่ดินเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์

เมื่อเจ้าของที่ดินในบริเวณที่จะทำการก่อสร้างตามโครงการขุดลอกและสร้างฝายห้วยเสื่อเฒ่าแสดงเจตนาอุทิศที่ดินตามแบบพิมพ์สำเร็จรูป โดยมีได้ระบุขอบเขตของที่ดินและจำนวนเนื้อที่ที่แน่นอนไว้ แสดงว่าเจ้าของที่ดินมิได้ถือเอาขอบเขตและจำนวนเนื้อที่ที่อนุญาตให้ใช้เป็นสาระสำคัญ หากแต่ถือเอาตามขนาดของการก่อสร้างลำห้วยเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น การขุดลอกลำห้วยรुक้ำเข้าไปในที่ดินเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการจงใจกระทำต่อเจ้าของที่ดินให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรมชลประทานจึงต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของที่ดินในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๕๘)

(๒) การก่อสร้างตามโครงการระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสีย ก่อให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลให้บ้านเรือนของประชาชนข้างเคียงเสียหาย

เมื่อเทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน การที่เทศบาลนครได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียและจ้างบริษัท อ. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวแทนโดยการดำเนินการก่อสร้างก่อให้เกิดความเสียหายจากการใช้เครื่องตอก (VIBRO HAMMER)



ตอกและถอนเข็มพืด (SHEET PILE) ก่อให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลให้บ้านเรือนของประชาชน รวมถึงบ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เทศบาลนคร ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๑/๒๕๕๘)

(๓) การจัดเก็บภาษีนอกพื้นที่เขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อโรงงานทั้งหกแห่งในคดีนี้มีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลละหารตามประกาศกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลละหารจึงไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีจากโรงงานทั้งหกแห่ง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลละหารจงใจหรือประมาทเลินเล่อมิได้สำรวจตรวจสอบพื้นที่เขตการปกครองของตน ให้ถูกต้องโดยได้จัดเก็บภาษีจากโรงงานทั้งหกแห่งซึ่งอยู่นอกพื้นที่เขตการปกครองตามที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลละหารกระทำการโดยไม่มีสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวซึ่งเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีในพื้นที่พิพาท องค์การบริหารส่วนตำบลละหารจึงต้องคืนเงินภาษีที่จัดเก็บมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓๔-๘๓๕/๒๕๕๘)

(๔) การปรับลดระดับน้ำบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (กระชังปลา) เสียหาย

เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานลดการระบายน้ำ โดยกดสวิตช์เพื่อปิดบานระบายน้ำ แต่ปรากฏว่าบานระบายน้ำไม่หยุดทำงานและได้เคลื่อนตัวไปขัดกับโครงสร้างของเขื่อนเป็นเหตุให้ลวดสลิงขาด ทำให้ไม่สามารถควบคุมบานระบายน้ำได้ และกรมชลประทานไม่แจ้งเตือนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่ของกรมประมง หรือผู้นำท้องถิ่นทราบ เพื่อให้แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชังทราบ ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เป็นการดำเนินการที่มีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทำให้ปลาที่เลี้ยงในกระชังตาย เมื่อความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของกรมชลประทาน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเขื่อนนเรศวร จึงต้องรับผิดชอบแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑๑/๒๕๕๘)



๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) การมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่งานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะนอกเหนือหน้าที่ยามตามสัญญาจ้าง

เมื่อคำสั่งของเทศบาลตำบลที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ยามโดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในงานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามสัญญาจ้าง จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำรถเก็บขนขยะตามคำสั่งดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามต่อไป จึงไม่เป็นการประพฤติดิตสัญญาจ้าง การที่เทศบาลตำบลบอกเลิกสัญญาจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า จึงไม่ชอบด้วยข้อสัญญา ประกอบกับเทศบาลตำบลบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิได้เสนอเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกเลิกสัญญาจ้างจึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่มีได้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ฉะนั้น การที่เทศบาลตำบลบอกเลิกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างโดยผู้ฟ้องคดีมิได้ประพฤติดิตสัญญา จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มีความผิดจากงบประมาณของเทศบาลตำบล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๘)

(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามภารกิจเสร็จสิ้นภายหลังที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง

ก่อนครบกำหนดสัญญาจ้าง นายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ แต่กลับประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างใหม่ จนกระทั่งสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดีครบกำหนด โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างโดยการสรรหาพนักงานจ้างรายใหม่แทนผู้ฟ้องคดี และเมื่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้นภายหลังที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง



ยอมแสดงว่ามีได้มีการนำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้าง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๘)

(๓) การสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของถังกรองน้ำ เพื่อให้เกิดความแข็งแรงซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในสัญญา

การที่ผู้ควบคุมงานของเทศบาลตำบลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างถังกรองน้ำ โดยให้รื้อผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำที่แตกออก แล้วให้ผู้ฟ้องคดีสร้างขึ้นใหม่ และให้เพิ่มขนาดของเหล็กสาน ผูกเหล็กสานให้ถี่ขึ้น เพิ่มความหนาผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำ และเพิ่มความหนาของคานถังกรองน้ำอีก ๒ ด้าน เพื่อยึดผนังคอนกรีตทั้งสี่ด้าน เป็นการสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานที่ไม่ได้แสดงไว้ในสัญญาและเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความแข็งแรงของถังกรองน้ำ ดังนั้น จึงเป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปของวัตถุประสงค์ของสัญญาที่สามารถกระทำได้ตามสัญญาจ้าง และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การที่ผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำแตกเกิดจากความผิดพลาดของเทศบาลตำบลที่ออกแบบในการก่อสร้างถังกรองน้ำไม่ถูกต้องตามหลักการทางวิศวกรรมหรือตามมาตรฐานของหลักวิชาช่างที่ดี ซึ่งความผิดพลาดดังกล่าวนี้ ถือเป็นความผิดพลาดที่เป็นสาระสำคัญของการออกแบบโครงสร้างของถังกรองน้ำ โดยมีใช้เป็นที่แบบรูปและรายการละเอียดคลาดเคลื่อนเพียงเล็กน้อยที่เทศบาลตำบลจะอ้างข้อกำหนดในสัญญาจ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบในการชดเชยค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๔๓/๒๕๕๘)

(๔) คู่สัญญาตกลงยินยอมให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ แต่หน่วยงานทางปกครองไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่าแรงที่เพิ่มขึ้น ก่อนตรวจรับมอบงาน

กรมชลประทานตกลงยินยอมกับผู้ฟ้องคดีแล้วว่าให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่โดยมีค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณงานที่จะต้องทำจริง แต่กรมชลประทานละเลยไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่าแรงที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว จนกระทั่งได้รับมอบงานก่อสร้างทั้งหมดและได้ออกใบรับรองผลงานตามปริมาณงานที่ก่อสร้างจริงให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว กรมชลประทานจึงได้ทำเรื่องขออนุมัติต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุเพื่อขอยกเว้นระเบียบในการแก้ไขสัญญาฉบับพิพาทหลังจากการตรวจรับมอบงานไปแล้ว เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวไม่ยกเว้นหรือผ่อนผันให้แก่สัญญา กรมชลประทานจึงอ้างความเห็นของคณะกรรมการมาเป็น



เหตุปฏิเสธการชำระเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นกับผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต
อีกทั้ง ความเห็นดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันเฉพาะกรมชลประทาน แต่ไม่มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี
ดังนั้น กรมชลประทานจึงต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๕๖/๒๕๕๘)



แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า มีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจเหมาะสมที่จะนำมาจัดทำสรุปเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานศาลปกครองจึงได้คัดเลือกคำวินิจฉัยดังกล่าวมาจัดทำแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ฉบับนี้ ซึ่งคำวินิจฉัยที่คัดเลือกมาจัดทำในครั้งนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔)^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

^{๑-๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาวะให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ



๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) มติของคณะกรรมการแพทยสภาที่ไม่ให้เหตุผลข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

การที่แพทย์ทำคลอดโดยมิได้คำนึงถึงภาวะผิดปกติที่อาจเกิดขึ้นและได้ออกไปจากห้องคลอดเพื่อรับประทานอาหารกลางวันโดยใช้เวลาในการรับประทานอาหารกลางวันนานถึง ๑ ชั่วโมง ๑๒ นาที อันเป็นสาเหตุให้แพทย์ตัดสินใจผ่าตัดทำคลอดล่าช้าเกินสมควร เป็นการปฏิบัติหน้าที่แพทย์ที่เข้าลักษณะมิได้รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และมีได้คำนึงถึงความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วย ประกอบกับคณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติยกข้อกล่าวโทษแพทย์โดยมิได้ให้เหตุผลข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ จึงทำให้คำสั่งแพทยสภาที่ยกข้อกล่าวโทษแพทย์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นาง ว. ภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้ตั้งครรภ์บุตรและได้ฝากครรภ์ไว้กับผู้ร้องสอด แต่หลังจากผ่าตัดทำคลอด ทารกได้เสียชีวิต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสาเหตุการเสียชีวิตของทารกเกิดจากผู้ร้องสอดและเจ้าหน้าที่แผนกห้องคลอดปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (แพทยสภา) แต่คณะกรรมการแพทยสภาเห็นว่าผู้ร้องสอดได้ให้การดูแลรักษาผู้ป่วยอย่างถูกต้องตามมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรมแล้ว ยังไม่ถือเป็นความผิดของผู้ร้องสอด จึงมีมติยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแพทยสภา ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ให้ยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแพทยสาดังกล่าวเป็นไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแพทยสาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การคลอดบุตรของนาง ว. อาจอยู่ในภาวะที่ไม่ปกติและแตกต่างจากการคลอดบุตรของบุคคลทั่วไป และด้วยในฐานะที่ผู้ร้องสอดเป็นแพทย์ผู้ทำคลอด ผู้ร้องสอด



ย่อมต้องมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและดูแลการคลอดอย่างใกล้ชิด เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการผ่าตัดทำคลอดในกรณีเร่งด่วนและฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นได้ทันที แต่ปรากฏว่าระหว่างทำคลอดในเวลา ๑๒.๑๐ นาฬิกา ผู้ร้องสอดได้ออกจากห้องคลอดไปรับประทานอาหารกลางวัน และในเวลา ๑๓.๑๐ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ประจำห้องคลอดวัดอัตราการเต้นของหัวใจทารกในครรภ์ได้ ๑๘๔ ครั้งต่อนาที ซึ่งเป็นอัตราการเต้นของหัวใจที่เพิ่มสูงขึ้นผิดปกติ เจ้าหน้าที่ประจำห้องคลอดจึงได้โทรศัพท์ติดตามผู้ร้องสอดให้มายังห้องคลอด และผู้ร้องสอดกลับมายังห้องคลอดในเวลา ๑๓.๒๒ นาฬิกา โดยผู้ร้องสอดได้ทำการผ่าตัดทำคลอดในเวลา ๑๔.๐๒ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้ทารกเกิดภาวะขาดออกซิเจนอย่างรุนแรงจนถึงแก่ความตายในที่สุด จึงเห็นว่าการที่ผู้ร้องสอดตัดสินใจผ่าตัดทำคลอดในเวลา ๑๓.๒๒ นาฬิกา เป็นการตัดสินใจที่ล่าช้าเกินสมควร เมื่อเหตุแห่งการตัดสินใจล่าช้าดังกล่าวมิได้เกิดจากสภาพทางธรรมชาติของร่างกายนาง ว. แต่เกิดจากผู้ร้องสอดออกจากห้องคลอดไปรับประทานอาหารกลางวันในขณะที่ทำคลอดและใช้เวลาในการรับประทานอาหารกลางวันนานเกินสมควรโดยใช้เวลารวมถึง ๑ ชั่วโมง ๑๒ นาที โดยผู้ร้องสอดมิได้คำนึงถึงภาวะฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการคลอดแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของรองศาสตราจารย์ ส. ตำแหน่งประธานคณะอนุกรรมการอนามัยแม่และเด็กราชวิทยาลัยสุตินารีแพทย์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองชั้นต้นแต่งตั้งขึ้นโดยได้ให้ความเห็นว่า ผู้ร้องสอดคำนึงถึงความปลอดภัยของทารกน้อยกว่าที่ควรจะเป็นและปล่อยให้ธรรมชาติเป็นผู้ตัดสินใจเป็นระยะเวลายาวนานจนเกิดผลเสีย และไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนมาได้ อีก นอกจากนี้ ก่อนที่จะมีการผ่าตัดทำคลอด นาง ว. ได้ร้องขอให้มีการผ่าตัดทำคลอดถึง ๓ ครั้ง แต่ได้รับการปฏิเสธกรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ร้องสอดทำคลอดโดยมิได้คำนึงถึงภาวะผิดปกติที่อาจเกิดขึ้นและได้ออกไปจากห้องคลอดเพื่อรับประทานอาหารกลางวันโดยใช้เวลาในการรับประทานอาหารกลางวันนานถึง ๑ ชั่วโมง ๑๒ นาที อันเป็นสาเหตุให้ผู้ร้องสอดตัดสินใจผ่าตัดทำคลอดล่าช้าเกินสมควร เป็นการปฏิบัติหน้าที่แพทย์ที่เข้าลักษณะมิได้รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และมีได้คำนึงถึงความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วยตามหมวด ๓ ข้อ ๑^๓ และข้อ ๖^๔ ของข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาวินัยธรรมแห่งวิชาชีพ

^{๓-๔} ข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการรักษาวินัยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖

หมวด ๓ การประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ข้อ ๑ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

ในระดับที่ดีที่สุด และพยายามให้ผู้ป่วยพ้นจากอาการทรมานจากโรคและความพิการต่างๆ โดยไม่เรียกร้องสินจ้างรางวัลพิเศษนอกเหนือจากค่าบริการที่ควรได้รับตามปกติ

(มีต่อหน้าถัดไป)



เวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๓)^๕ ได้บัญญัติว่า การออกคำสั่งทางปกครองต้องมีเหตุผลและเหตุผล อย่างน้อยต้องมีข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจด้วย ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ แพทยสภาได้มีมติยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอดโดยมิได้ให้เหตุผลข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน ในการใช้ดุลพินิจตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้คำสั่งแพทยสภา ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ที่ยกข้อกล่าวโทษผู้ร้องสอด เป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา เพิกถอนคำสั่งแพทยสภา ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาและมี คำสั่งใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น ศาลปกครองชั้นต้น มิได้กำหนดคำสั่งบังคับให้การเพิกถอนดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง พิพากษาแก้คำพิพากษาของ ศาลปกครองชั้นต้น เป็นการเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตาม คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยมีข้อสังเกตว่า^๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งใหม่ให้ถูกต้อง ตามกฎหมายและตามผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๕/๒๕๕๘)

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓-๔)

ข้อ ๒ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องไม่ประกอบวิชาชีพโดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัย และความสิ้นเปลืองของผู้ป่วย

^๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็น หนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

๑.ล๑ ๑.ล๑

(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

๑.ล๑ ๑.ล๑

^๖ การกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา เป็นไปตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการตำรวจชั้นยศจ่าสิบตำรวจลงมาในทุกหน่วยงานในปกครองบังคับบัญชา คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารงานบุคคล) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานด้านวินัย) ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าผู้บัญชาการ แต่ปรากฏว่า รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจยศจ่าสิบตำรวจ จึงเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายมาดำเนินการสอบสวน การที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจนำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวมาพิจารณาแล้วมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ และการที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น มติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจและคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ งานป้องกันปราบปราม สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีผู้ที่อยู่ระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการควบคุมไป รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดจริงตามที่ถูกลกล่าวหา เห็นควรลงโทษผู้ฟ้องคดีด้วยการให้ออกจากราชการ ซึ่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วย และได้รายงานตามลำดับชั้นต่อผู้บังคับบัญชา จนกระทั่งอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย คณะที่ ๒ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดี



เป็นลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับอุทธรณ์ได้พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ รวมทั้งมติที่ให้ออกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่คดีนี้ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดยกปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นต่อสู้ จึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการหรือพนักงานของรัฐโดยผู้ไม่มีอำนาจ เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ ๙๒^๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการหรือพนักงานของรัฐกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นขั้นตอนเริ่มต้นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัย การที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือพนักงานของรัฐกำหนดตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาที่จะเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้โดยเฉพาะ เป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ประสงค์จะกำหนดให้เฉพาะผู้บังคับบัญชาในระดับหรือตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการถูกดำเนินการทางวินัยดังกล่าวโดยไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นข้าราชการตำรวจยศจ่าสิบตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ สังกัดสถานีตำรวจภูธร

^๗ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๙๒ ในการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัย แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้



อำเภอเมืองสมุทรปราการ โดยอยู่ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๑ ซึ่งตามมาตรา ๖๑^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบกับมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ และคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๘๖๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง มอบอำนาจการดำเนินการทางวินัย การสั่งให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการและกำหนดแนวทางปฏิบัติ กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการตำรวจชั้นยศจำสิบตำรวจลงมา ในทุกหน่วยงานในปกครองบังคับบัญชา คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารงานบุคคล) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานด้านวินัย) ผู้บัญชาการหรือ

^๙ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๖๑ ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ (ต่อมาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕) มาใช้บังคับแก่เรื่องวินัย การรักษาวินัย การออกจากราชการและการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และให้อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ตร. จังหวัด และให้อำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

^๙ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๒ ๑๓๑ ๑๓๑

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ เป็นผู้แต่งตั้ง
๑๓๑ ๑๓๑

^{๑๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๖ ถ้าตำแหน่งข้าราชการตำรวจตำแหน่งใดว่างลงและยังมิได้แต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือผู้ดำรงตำแหน่งใด ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งคราว ให้ผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้ มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งเห็นสมควรรักษาการในตำแหน่งนั้นชั่วคราวได้ (๑) รัฐมนตรี สำหรับตำแหน่งผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการขึ้นไป (๒) อธิบดี สำหรับตำแหน่งตั้งแต่รองผู้บัญชาการ หรือเทียบรองผู้บัญชาการลงมา (๓) ผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดี สำหรับตำแหน่งผู้กำกับหรือเทียบผู้กำกับการลงมา



เทียบเท่าผู้บัญชาการ แต่ปรากฏว่า รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามที่มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด กล่าวคือ ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายมาดำเนินการสอบสวน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ พิจารณาแต่เพียงข้อเท็จจริงที่ได้ตามรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งศาลเห็นว่า รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ ไม่ใช่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวมาพิจารณาแล้วมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น จึงเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินกระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีผลทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เห็นควรลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะดำเนินการในเรื่องทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีเสียใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

ส่วนอำนาจในการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการหรือดำเนินการจ่ายเงินเดือนย้อนหลังให้ผู้ฟ้องคดีนั้น ย่อมเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ศาลปกครองจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปออกคำสั่งบังคับในกรณีดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

^{๑๑} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด

ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)

(มีต่อหน้าถัดไป)



พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ เรื่อง เปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพิ่มโทษเป็นสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาว่า^{๑๒} ไม่ตัดสิทธิผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะดำเนินการในเรื่องทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีเสียใหม่ให้ถูกต้อง ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๐/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่))

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะ กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิด ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมี คำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} การกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา เป็นไปตามมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒



(๓) การตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจให้เป็นไปตามระเบียบของกรมที่ดิน
ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

การมอบอำนาจในลักษณะที่เป็นการให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นการทำนิติกรรมที่เป็นการจำหน่ายสิทธิของผู้มอบอำนาจ เจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจโดยเคร่งครัด เมื่อปรากฏว่าชื่อสกุลของผู้ฟ้องคดีในหนังสือมอบอำนาจสะกดไม่ถูกต้อง สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวของผู้ฟ้องคดีหมดอายุ และสำเนาภาพถ่ายเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่มีการลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้อง การมอบอำนาจดังกล่าวจึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบเอกสารดังกล่าวให้ตรงกับหลักฐานเดิมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อนดำเนินการจดทะเบียนให้ การใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้จึงยังไม่เพียงพอ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในโฉนดที่ดินพิพาทจากชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นชื่อผู้ร้องสอด เพราะเชื่อว่ามี การมอบอำนาจโดยถูกต้องแล้ว โดยไม่ได้ตรวจสอบการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๗ ตำบลมุกดาหาร อำเภอเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร และไม่เคยมอบอำนาจให้ผู้ร้องสอดไปทำนิติกรรมใดๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมุกดาหาร) ดำเนินการจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ร้องสอดจึงเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนโอนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๗ ให้แก่ผู้ร้องสอดแล้วให้กลับสู่สภาพที่ดินเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ร้องสอดได้นำหลักฐานโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๐๗ ที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ พร้อมหนังสือมอบอำนาจ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวข้าราชการ และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีและของผู้ร้องสอด ไปแสดงความประสงค์ขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ที่สำนักงานที่ดินจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งเป็นกรณีที่มีผู้ประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ



อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒^{๑๓} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยผู้มีอำนาจจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในกรณีนี้ ได้แก่ เจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๖๖/๒๕๒๒ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดิน ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๒ เจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อ ๑^{๑๕} และข้อ ๒^{๑๖} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ และจะต้องพิจารณาความถูกต้องของหนังสือมอบอำนาจตามแนวทางที่

^{๑๓-๑๔} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๗๑ ให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๒ ผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้คู่กรณีนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนต่อพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามวรรคหนึ่ง สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน ใบไต่สวน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ คู่กรณีอาจยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กรมที่ดิน หรือสำนักงาน ที่ดินแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ ดำเนินการจดทะเบียนให้ เว้นแต่การจดทะเบียนที่ต้องมีการประกาศหรือต้องมีการรังวัด

^{๑๕-๑๖} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑ ภายใต้บังคับข้อ ๘ และข้อ ๙ บุคคลใดมีความประสงค์จะขอทำการจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมให้บุคคลนั้นยื่นคำขอตามแบบ ท.ด. ๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้ พร้อมด้วยส่งโฉนดที่ดินหรือ หลักฐานอย่างอื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ข้อ ๒ ก่อนทำการจดทะเบียนให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(๑) สิทธิและความสามารถของบุคคลรวมถึงความสมบูรณ์แห่งนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) ข้อกำหนดสิทธิในที่ดินและการค้าที่ดิน หรือการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น การได้มา ซึ่งที่ดิน เพื่อประโยชน์แก่คนต่างด้าว

(๓) การกำหนดทุนทรัพย์สำหรับเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน



กำหนดไว้ในข้อ ๕^{๑๗} ข้อ ๖^{๑๘} รวมทั้งข้อ ๑๐^{๑๙} ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗

๑๗-๑๙ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕ หนังสือมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้ใช้แบบพิมพ์หนังสือมอบอำนาจของกรมที่ดินหรือหนังสือที่มีข้อความชัดเจนเพียงพอให้ทราบว่าเป็นการมอบอำนาจให้ผู้ใดทำอะไร เพียงใด เกี่ยวกับที่ดินแปลงใด หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างใด ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ข้อ ๖ หนังสือมอบอำนาจควรมีพยานอย่างน้อย ๑ คน ถ้าผู้มอบอำนาจพิมพ์ลายนิ้วมือต้องมีพยานลงลายมือชื่อรับรองไว้ด้วย ๒ คน พยานต้องลงลายมือชื่อเท่านั้นจะพิมพ์ลายนิ้วมือไม่ได้

ข้อ ๑๐ การตรวจหนังสือมอบอำนาจ ให้พิจารณาโดยละเอียดรอบคอบในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ตรวจสอบชื่อ ชื่อสกุล อายุ ชื่อบิดามารดาของผู้มอบอำนาจ และบัตรประจำตัวหรือสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวที่ผู้มอบอำนาจรับรองความถูกต้องว่าตรงกับหลักฐานเดิมหรือไม่

(๓) ตรวจสอบอำนาจทำการว่ามอบอำนาจให้ทำกิจการใดและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้มอบอำนาจขอทำนิติกรรมเพื่อจะได้มาซึ่งสิทธิอันใดอันหนึ่ง หรือเพื่อให้หลุดพ้นจากหน้าที่อันใดอันหนึ่ง แม้จะมีข้อความไม่ชัดเจนบ้าง ก็อาจพิจารณาดำเนินการให้ได้ซึ่งแล้วแต่ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นรายๆ ไป เช่น ผู้มอบอำนาจเป็นฝ่ายที่รับให้โดยเสนหาไม่มีภาระผูกพัน หรือเป็นฝ่ายไถ่ถอนจำนองหรือไถ่ถอนจากการขายฝาก เป็นต้น

การมอบอำนาจให้ทำการรังวัดแบ่งแยก ถ้าหนังสือมอบอำนาจระบุให้ผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจทำการ “แบ่งแยก” โดยมีได้ระบุว่าจะแบ่งแยกในประเภทใด เช่น แบ่งขายหรือแบ่งหักที่สาธารณประโยชน์ หากผู้รับมอบอำนาจขอแบ่งแยกที่ดินในประเภทอื่นที่มีใช้แบ่งแยกในนามเดิมแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ควรรับดำเนินการให้ เว้นแต่ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีชื่อเจ้าของหลายคนซึ่งอาจแปลความคำว่า “แบ่งแยก” หมายถึง แบ่งกรรมสิทธิ์รวมได้ แต่ต้องมีข้อความอื่นขยายความให้เห็นว่าเป็นการแบ่งแยกออกจากกันระหว่างเจ้าของรวม

ในกรณีที่ตัวแทนได้รับมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดในนามของตัวการทำกับตนเองในนามของตนเอง หรือในฐานะเป็นตัวแทนของบุคคลภายนอกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๐๕ เมื่อปรากฏหลักฐานคำยินยอมของตัวการเป็นหนังสือในหนังสือมอบอำนาจนั่นเองหรือในเอกสารอื่นจึงดำเนินการให้ได้

การระบุข้อความดังกล่าว ผู้มอบอำนาจอาจจะระบุข้อความแตกต่างไปซึ่งข้อความอาจไม่ตรงตามตัวบทกฎหมาย แต่ถ้าอ่านแล้วสามารถเข้าใจได้ว่าผู้มอบอำนาจได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้รับมอบอำนาจจะต้องทำในสองฐานะคือฐานะตัวแทน และในฐานะตนเองด้วย ก็ย่อมเป็นการเพียงพอ

ฯลฯ

ฯลฯ



ซึ่งข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าวในข้อ ๑๐ (๒) กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้ตรวจสอบ บัตรประจำตัวหรือสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวที่ผู้มอบอำนาจรับรองความถูกต้องว่าตรงกับ หลักฐานเดิมหรือไม่ และในข้อ ๑๐ (๓) กำหนดให้ตรวจอำนาจทำการว่ามอบอำนาจให้ทำ กิจการใดและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาโดยเคร่งครัดตามตัวอักษร เว้นแต่ เป็นกรณีทำนิติกรรมเพื่อจะได้มาซึ่งสิทธิหรือหลุดพ้นจากหน้าที่อันใดอันหนึ่ง แต่เมื่อหนังสือ มอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีเป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่เป็นการให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง หาใช่เป็นกรณีที่ผู้มอบอำนาจขอทำนิติกรรมเพื่อจะได้มาซึ่งสิทธิอันใดอันหนึ่งหรือเพื่อให้ หลุดพ้นจากหน้าที่อันใดอันหนึ่งแต่อย่างใด ในทางตรงข้ามกลับเป็นการทำนิติกรรมที่เป็นการ จำหน่ายสิทธิของผู้มอบอำนาจ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องตรวจสอบหนังสือ มอบอำนาจโดยเคร่งครัด ทั้งในเรื่องของหลักฐานประกอบการมอบอำนาจของผู้มอบอำนาจ และในเรื่องอำนาจที่มอบให้ทำการว่ามอบให้ทำกิจการใดบ้าง เพื่อมิให้ผู้รับมอบอำนาจกระทำ กิจการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อประโยชน์ของผู้มอบอำนาจ และโดยที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็น หน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือมอบอำนาจ เพื่อให้การ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น แม้เจ้าพนักงานที่ดินในฐานะ พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ที่ผู้ร้องสอด นำไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วว่าเป็นหนังสือมอบอำนาจที่ปรากฏลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี เป็นผู้มอบอำนาจ และมีข้อความชัดเจนเพียงพอให้ทราบว่าคุณฟ้องคดีมอบอำนาจให้ผู้ร้องสอด เป็นผู้มีอำนาจจัดการให้ที่ดินตามโฉนดที่ดินพิพาทพร้อมสิ่งปลูกสร้างแก่ผู้ร้องสอดโดยเสนาหา ไม่มีค่าตอบแทน ตลอดจนให้ถ้อยคำต่างๆ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และยินยอมให้ผู้รับมอบอำนาจ กระทำการในนามของตนเองหรือแทนอีกฝ่ายหนึ่งได้ด้วย ตามข้อ ๕ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ รวมทั้งหนังสือมอบอำนาจมีพยานอย่างน้อย ๑ คน ตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว ตลอดจนเป็นหนังสือมอบอำนาจที่มีข้อความระบุให้ตัวแทนผู้ได้รับมอบอำนาจทำนิติกรรม ในนามตัวการทำกับตนเองในนามของตนเอง หรือในฐานะเป็นตัวแทนของบุคคลภายนอก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๐๕^{๒๐} ตามข้อ ๑๐ (๓) ของระเบียบดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าชื่อสกุลของผู้ฟ้องคดีในหนังสือมอบอำนาจดังกล่าวสะกดไม่ถูกต้อง สำเนา

^{๒๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘๐๕ ตัวแทนนั้น เมื่อไม่ได้รับความยินยอมของตัวการจะเข้าทำนิติกรรมอันใด ในนามของตัวการทำกับตนเองในนามของตนเองหรือในฐานะเป็นตัวแทนของบุคคลภายนอกหาได้ไม่ เว้นแต่ นิติกรรมนั้นมีเฉพาะแต่การชำระหนี้



ภาพถ่ายบัตรประจำตัวของผู้ฟ้องคดีเป็นสำเนาภาพถ่ายที่ถ่ายจากบัตรประจำตัวที่หมดอายุแล้ว และสำเนาภาพถ่ายเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการลงลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีรับรองความถูกต้อง การมอบอำนาจตามหนังสือมอบอำนาจดังกล่าว จึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบชื่อ ชื่อสกุล อายุ ชื่อบิดามารดาของผู้มอบอำนาจ และบัตรประจำตัวหรือสำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวที่ผู้มอบอำนาจรับรองความถูกต้องให้ตรงกับหลักฐานเดิมก่อนดำเนินการจดทะเบียนให้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบดังกล่าว ประกอบกับพยานที่ลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจ ไม่อาจตรวจสอบได้ว่าเป็นผู้ใด มีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด คงมีเพียงผู้ร้องสอดเท่านั้นที่ยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีมอบอำนาจจริง ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าได้เป็นผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้มีการจดทะเบียนดังกล่าว การใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีสำหรับกรณีนี้จึงยังไม่เป็นการเพียงพอ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินตามโฉนดที่ดินพิพาท ประเภทให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ เปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจากชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นชื่อผู้ร้องสอด เพราะเชื่อว่าการมอบอำนาจโดยถูกต้องแล้ว โดยไม่ได้ตรวจสอบการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ส่วนนิติกรรม การให้ที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจะเป็นโมฆะ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่นั้น เป็นผลของนิติกรรมในทางแพ่ง ที่จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นอีกกรณีหนึ่ง ที่ศาลปกครองชั้นต้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๗๐๗ ประเภทให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินจากชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นชื่อผู้ร้องสอด โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่มีการจดทะเบียนดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นชื่อผู้ฟ้องคดี โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๗/๒๕๕๘)



(๔) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานทางปกครอง ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี

คดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง แต่โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เท่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น นอกเหนือจาก ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงไม่ผูกพัน กรมที่ดินซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และกรมที่ดินจะถือเอารายงานการไต่สวน ข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ จึงเป็นกรณีที่ดินมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดทางวินัยฐานอื่น โดยมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและมีได้แจ้งข้อกล่าวหา ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน และนำสืบแก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดฐานอื่น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือน

สำหรับคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดวินัยฐานทุจริต ต่อหน้าที่ราชการ นั้น เมื่อระเบียบกรมที่ดินมิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับที่ดิน สำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องออกไปปฏิบัติงานภาคสนาม เพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่มีการขออนุญาตที่ดินว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์อันเป็นที่ดิน ที่ต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ ในระเบียบเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองอันนำไปสู่การออกโฉนดที่ดินอันเป็น คำสั่งทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีรายงานผลการตรวจสอบพบว่า สภาพที่ตั้งของที่ดิน ที่พิพาททั้ง ๒๔ แปลง เหมือนมีน้ำท่วมขังและอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุไว้ว่า “เวียงหนอง” ให้



ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่นๆ ประกอบกับจากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีเฉพาะในความผิดทางวินัยฐานอื่น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ สืบเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดตามมติที่ประชุมเมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และ อ.ก.พ. กรมที่ดิน ในการประชุมเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ได้มีมติให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง (๓)^{๒๑} และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๒๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ลงโทษ

๑) ลงโทษ

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑) ลงโทษ

๑) ลงโทษ



มาตรา ๑๙ (๓)^{๒๒} มาตรา ๘๘^{๒๓} มาตรา ๙๑^{๒๔} และมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง^{๒๕} แล้วเห็นได้ว่า ข้อกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หมายถึงเฉพาะ ข้อกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น และโดยที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ใน ภาค ๒ ลักษณะ ๒ หมวด ๒ มาตรา ๑๔๗ ถึงมาตรา ๑๖๖ และได้บัญญัติถึงองค์ประกอบและโทษ เกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ ๓ หมวด ๒ มาตรา ๒๐๐ ถึงมาตรา ๒๐๕ ดังนั้น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน

^{๒๒-๒๕} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๑๙ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ๑

๑) ๑

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม (๒) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

๑) ๑

๑) ๑

มาตรา ๘๘ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๘๔ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง

มาตรา ๙๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใด ไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา ๙๒

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๙๗

มาตรา ๙๒ ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

๑) ๑

๑) ๑



การยุติธรรม จึงเป็นมูลความผิดทางอาญา ส่วนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ถือเป็นมูลความผิดทางวินัย นอกจากสามกรณีดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๒ วรรคสาม^{๒๖} มาตรา ๘๕ วรรคสอง^{๒๗} มาตรา ๙๐ วรรคสอง^{๒๘} และมาตรา ๙๘ วรรคสอง^{๒๙} จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ (๓) เมื่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง

^{๒๖-๒๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘๒ ๓๑๓ ๓๑๓

การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๘๕ ๓๑๓ ๓๑๓

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๙๐ ๓๑๓ ๓๑๓

การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มาตรา ๙๘ ๓๑๓ ๓๑๓

การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง



และเอกสารประกอบพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ส่วนความผิดทางวินัยฐานอื่น ได้แก่ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานดังกล่าว การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงไม่ผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีจะถือเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดในความผิดทางวินัยฐานอื่น เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและได้มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

^{๓๐} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๒

ฯลฯ

ฯลฯ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ลงโทษไล่ออกจากราชการในความผิดทางวินัยฐานอื่น โดยมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและมีได้แจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามฐานความผิดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ

สำหรับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษไล่ออกจากราชการในความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เนื่องจากเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างรังวัด ๕ สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี สาขาธัญบุรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจฝ่ายรังวัด กองกำกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จังหวัดเชียงราย มีหน้าที่ควบคุมงานรังวัดทำแผนที่ในเขตรับผิดชอบอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ได้ตรวจระวางแผนที่แล้ว ทราบว่าสภาพภูมิประเทศเป็นที่ลุ่ม ก่อนที่จะผ่านเรื่องการออกโฉนดที่ดิน ตำบลท่าข้ามเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย จำนวน ๒๔ แปลง ควรต้องออกไปตรวจสอบพื้นที่จริงว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ กลับไม่ออกไปตรวจสอบ เพียงแต่สอบถามอำเภอแม่จัน และหน่วยศิลปากรที่ ๔ เชียงแสน แล้วลงชื่อตรวจเรื่องเสนอผู้บังคับบัญชา จนเป็นเหตุให้มีการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งทำหน้าที่ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ทำการตรวจสอบการรังวัด โดยได้ตรวจแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑:๕๐,๐๐๐ พบว่า ที่ดินที่นำสำรวจ ๒๔ แปลง ตั้งอยู่ในระวางแผนที่ตามรูปถ่ายทางอากาศ หมายเลข ๔๙๔๙ II ๐๐๓๐ หมายเลข ๔๙๔๙ II ๐๒๓๐ หมายเลข ๔๙๔๙ II ๐๒๓๒ หมายเลข ๔๙๔๙ II ๐๔๓๐ และหมายเลข ๔๙๔๙ II ๐๔๓๒ โดยบริเวณด้านเหนือของค่าพิกัดในระวางดังกล่าวอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุไว้ว่า “เวียงหนอง” สภาพในระวางเหมือนมีน้ำท่วมขัง ผู้ฟ้องคดีจึงได้หมายสำรวจแผนที่ที่ราษฎรได้นำเดินสำรวจ แล้วนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับนาย ส. ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายสอบสวนสิทธิ และรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้นาย ช. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้มีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป



ซึ่งทั้งนาย ป. นาย ส. และนาย ช. ต่างให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจพบสภาพที่ตั้งของที่ดินที่ราษฎรขอก่อโฉนดที่ดินว่ามีลักษณะต้องสงสัยว่าเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามมาตรา ๕๘ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๓๑} ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งผู้ฟ้องคดียังได้นำเรื่องราวดังกล่าวปรึกษาหารือกับเพื่อนร่วมงานและรายงานให้นาย ช. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในข้อ ๗^{๓๒}

^{๓๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๘ ทวิ เมื่อได้สำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๕๘ แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณีให้แก่บุคคลตามที่ระบุไว้ในวรรคสอง เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่บุคคลนั้นครอบครองเป็นที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๓๒} ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. ๒๕๒๑

ข้อ ๗ ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

(๑) เบิกเครื่องมือรังวัดสิ่งของเครื่องใช้และแบบพิมพ์ที่เกี่ยวกับงานรังวัดทำแผนที่

(๒) จัดทำแผนที่สารบัญบริเวณพื้นที่ตำบลที่จะทำการ

(๓) ตรวจสอบหลักฐานเส้นโครงการแผนที่เดิมบริเวณที่จะทำการหรือบริเวณใกล้เคียง

เพื่อคัดหรือถ่ายสำเนาเตรียมไปใช้งาน

(๔) ตรวจสอบระวางแผนที่ภาคพื้นดิน ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศและขอเบิก

เพื่อนำไปใช้งาน

(๕) ขอใช้ชื่อเส้นโครงการหลักฐานแผนที่

(๖) กำหนดแผนงานวางโครงการหลักฐานแผนที่ให้เหมาะสมกับพื้นที่ในตำบลที่จะทำการ

และกำหนดการสร้างระวางแผนที่ให้เหมาะสมกับสภาพที่ดิน

(๗) ตรวจสอบและแก้ไขเส้นโครงการแผนที่ที่มีความผิดเพี้ยน

(๘) ตรวจสอบรายการรังวัดเส้น รายการรังวัดโยยัดหลักเขต และรูปแผนที่กระดาษบาง

(๙) ตรวจสอบการลงที่หมายในระวางกระดาษเหลือง ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ รูปแผนที่

หลักเขต การเขียนข้างเคียงและการให้เครื่องหมายที่ดิน

(๑๐) ตรวจสอบสมุดสำรวจ (ร.ว.๓๙) บัญชีโฉนดที่ดินเลขที่ดินสมมุติ (ร.ว.๔๑) บัญชีเลขหน้า

สำรวจ (ร.ว.๔๒) และบัญชีจ่ายหลักเขตที่ดิน (ร.ว.๑๓)

(๑๑) ตรวจสอบแนะนำและติดตามผลการปฏิบัติงานด้านรังวัดทำแผนที่และเร่งรัด

การปฏิบัติงานให้ได้ผลงานตามเป้าหมาย

(มีต่อหน้าถัดไป)



ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน โครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล พ.ศ. ๒๕๒๑ และข้อ ๔๔^{๓๓} และ ข้อ ๔๗.๑^{๓๔} ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุแล้ว และโดยที่ระเบียบกรมที่ดินทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดให้ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ ต้องออกไปปฏิบัติงานภาคสนามเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่มีการขออนุญาตที่ดินว่าเป็น ที่สาธารณประโยชน์อันเป็นที่ดินที่ต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ ของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบทั้งสองฉบับเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง อันนำไปสู่การออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีรายงานผลการตรวจสอบ พบว่า สภาพที่ตั้งของที่ดินที่พิพาททั้ง ๒๔ แปลง เหมือนมีน้ำท่วมขังและอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุว่าเป็น “เวียงหนอง” ให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อดำเนินการตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึง ได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ขั้นตอนต่อไป ในการออกโฉนดที่ดินอยู่ในความรับผิดชอบของนาย ช. ผู้กำกับการเดินสำรวจ และนาย ว.

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๒)

(๑๒) ตรวจสอบการเขียนแผนที่ในโฉนดที่ดิน

(๑๓) ตรวจสอบและควบคุมการจ่ายหลักเขตที่ดินพร้อมทั้งรายงานการใช้หลักเขต

(๑๔) จัดทำแผนที่สารบัญแสดงเส้นโครงการต่างๆ ซึ่งได้รังวัดวางโครงต่อเนื่องเพิ่มเติม มาตราส่วน ๑/๕๐๐๐๐ ส่งให้กองรังวัดและทำแผนที่เมื่อเสร็จจากการปฏิบัติงาน

(๑๕) รวบรวมผลการปฏิบัติงานรังวัดและใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่างๆ ของช่างรังวัดเสนอ ผู้กำกับการเดินสำรวจ

(๑๖) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในการรังวัดทำแผนที่

(๑๗) ประสานงานกับหัวหน้างานรังวัดสำนักงานที่ดินจังหวัด เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ด้านรังวัดทำแผนที่

(๑๘) รวบรวมหลักฐานการรังวัดต่างๆ เพื่อส่งมอบให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัด

(๑๙) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้กำกับการเดินสำรวจมอบหมาย

^{๓๓-๓๔}

ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๙

ข้อ ๔๔ ให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ตรวจสอบหลักฐานแผนที่และแบบพิมพ์ โฉนดที่ดินตามหลักวิชาการแผนที่

ข้อ ๔๗.๑ ให้ผู้ช่วยผู้กำกับการเดินสำรวจ ฝ่ายรังวัด ซึ่งมีหน้าที่ตรวจและควบคุมเกี่ยวกับ งานด้านรังวัดทำแผนที่ เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของการเขียนแผนที่เครื่องหมายที่ดิน และเนื้อที่ว่าถูกต้อง ตรงกับรายการต้นฉบับแล้ว ให้ลงชื่อในแบบพิมพ์โฉนดที่ดินในช่อง “ผู้ตรวจแผนที่”



เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดีว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นบุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ และที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยว่า นาย ช. ผู้กำกับการเดินสำรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และนาย ว. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ไม่มีมูลความผิดตามที่ถูกกล่าวหา โดยให้เหตุผลว่านาย ช. เป็นผู้สั่งการให้ตรวจสอบสภาพที่ดินกับหน่วยศิลปากรที่ ๔ เชียงแสน และอำเภอแม่จัน ทั้งการส่งมอบงานให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้มีการรายงานประกอบว่า จากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่าสภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรตรวจสอบสภาพพื้นที่ดินและสอบสวนเพิ่มเติมตามแบบหมายอักษร จ. ส่วนนาย ว. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทำการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน และได้รับรายงานผลการตรวจสอบว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ตลอดจนผู้ปกครองท้องที่รับรองว่าที่ดินแต่ละแปลงไม่เป็นที่หลวงหวงห้าม หรือที่สาธารณประโยชน์ อีกทั้งกรมที่ดินมีนโยบายเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ นาย ว. จึงต้องลงนามออกโฉนดที่ดินดังกล่าว และจากการไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่านาย ช. และนาย ว. ได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่นๆ เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยกขึ้นวินิจฉัยให้เป็นประโยชน์แก่นาย ช. และนาย ว. เกิดจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ตรวจสอบและรายงานให้นาย ช. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบที่ตั่งของที่ดินที่พิพาททั้ง ๒๔ แปลง สภาพเหมือนมีน้ำท่วมขังควรมีการตรวจสอบเพิ่มเติม เป็นเหตุให้นาย ช. ได้มีหนังสือสอบถามไปยังหน่วยศิลปากรที่ ๔ เชียงแสน และอำเภอแม่จัน เกี่ยวกับเขตที่ดินที่พิพาท นอกจากนี้แล้ว ในการส่งมอบงานให้สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงราย สาขาแม่จัน ได้มีการรายงานประกอบว่าจากการตรวจสอบระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่าสภาพเหมือนมีน้ำท่วมขัง ควรตรวจสอบสภาพพื้นที่ดินและสอบสวนเพิ่มเติม เป็นเหตุให้นาย ว. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบที่ดินที่พิพาท การดำเนินการของนาย ช. และนาย ว. จึงเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่นๆ เช่นเดียวกัน ประกอบกับจากรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจหรือมีเจตนากระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการใดๆ หรือร่วมกับผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการ ในการออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเข้าองค์ประกอบ



ของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม^{๓๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ที่สั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีในความผิดทางวินัยฐานอื่น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งบังคับให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยคืนสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นควรให้กำหนดเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามนัยมาตรา ๖๙ วรรคหนึ่ง (๘)^{๓๖} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับ โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา คือ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด โดยคืนสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓๗/๒๕๕๘)

^{๓๕} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒๖ หน้า ๑๘

^{๓๖} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๖๙ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

ฯลฯ

ฯลฯ



๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังต่อไปนี้

(๑) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่สั่งให้หยุดการขุดดินหรือจัดการแก้ไขการขุดดินที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น

เมื่อผู้ร้องสอดทำการขุดดินโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎกระทรวง และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับความเสียหายจากการขุดดินของผู้ร้องสอด นายกองค้การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่พิพาทและรายงานต่อตนซึ่งหากเห็นว่าการเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขุดดินนั้นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ร้องสอดหยุดทำการขุดดินหรือจัดการแก้ไขการขุดดินตามที่เห็นสมควร เมื่อนายกองค้การบริหารส่วนตำบลมิได้ควบคุมดูแลให้ผู้ร้องสอดทำการขุดดินตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎกระทรวงกำหนดไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตั้งอยู่ในเขตที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองพิษณุโลก พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ร้องสอดทำการขุดดินในที่ดินข้างเคียงมีลักษณะตัดตรงในแนวตั้ง มีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร มีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร และเว้นระยะห่างจากปากบ่อดินถึงแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพียงประมาณสามเมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค้การบริหารส่วนตำบลวังพิกกุล) ขอให้ตรวจสอบสถานที่พิพาทและดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็น



กรณีร้องเรียนอยู่ระหว่างดำเนินการตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมการขุดดินของผู้ร้องสอดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดจัดการแก้ไขการขุดดินที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด โดยแก้ไขระยะห่างจากปากบ่อดินถึงเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้มีระยะไม่น้อยกว่าสองเท่าของความลึกของบ่อดินให้แล้วเสร็จก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกไปรับแจ้งให้แก่ผู้ร้องสอด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคดีนี้ผู้ร้องสอดได้ทำการขุดดินในที่ดินพิพาทที่อยู่ในเขตผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมพิเศษโลก พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยการขุดดินมีลักษณะลาดเอียงและลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร มีพื้นที่ปากบ่อดินกว้างประมาณ ๗๔ เมตร ยาวประมาณ ๓๐๐ เมตร ซึ่งเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร และมีระยะห่างจากขอบบ่อดินถึงเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ๕ เมตร ซึ่งน้อยกว่าสองเท่าของระดับที่ลึกที่สุดของขอบบ่อดิน การขุดดินของผู้ร้องสอดจึงอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ต้องควบคุมให้ผู้ร้องสอดปฏิบัติ ตามหมวด ๒ การขุดดิน มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อ ๔^{๓๗} กับข้อ ๗^{๓๘} ของกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนที่อาจมีการพังทลายของดินและสิ่งปลูกสร้าง และเพื่อให้การขุดดินหรือถมดินในเขตที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชา เมื่อผู้ร้องสอดไม่ได้แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกไปรับแจ้ง

^{๓๗-๓๘} กฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๔ การขุดดินที่มีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตรหรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร ต้องมีแบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ไม่ต่ำกว่าระดับสามัญวิศวกร ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร

ข้อ ๗ การขุดดินที่มีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร หรือมีพื้นที่ปากบ่อดินเกินหนึ่งหมื่นตารางเมตร ปากบ่อดินจะต้องห่างจากแนวเขตที่ดินของบุคคลอื่นหรือที่สาธารณะเป็นระยะไม่น้อยกว่าสองเท่าของความลึกของบ่อดินที่จะขุด เว้นแต่จะได้มีการจัดการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยการรับรองของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร



ตามแบบที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด จึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง^{๓๙} แห่งพระราชบัญญัติ การขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และการที่ผู้ร้องสอดไม่ได้แสดงแบบแปลน รายการประกอบ แบบแปลน และรายการคำนวณของผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงกำหนดมาตรการ ป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และไม่มี ข้อเท็จจริงว่า การจัดการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างมีการรับรองของผู้ได้รับ ใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วย วิศวกร ตามข้อ ๗ ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๐^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการขุดดินของผู้ร้องสอดในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายกับทรัพย์สิน ของผู้ฟ้องคดีตั้งที่กล่าวข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องสอดแจ้งความประสงค์จะทำ การขุดดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ผู้ร้องสอดมิได้ปฏิบัติตาม จึงได้แจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ร้องสอดต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรวังทอง จังหวัดพิษณุโลก เพื่อให้ดำเนิน คดีอาญากับผู้ร้องสอดตามกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งอ้างว่าได้ตรวจสอบสถานที่ พิพาทแล้วพบว่า ผู้ร้องสอดทำคันดินสูงจากพื้นที่ปกติในที่ดินระหว่างบ่อดินที่ขุดกับที่ดินของ ผู้ฟ้องคดี และปากบ่อบริเวณที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นแนวลาดเอียง คาดการณ์ว่าไม่น่าจะ ส่งผลถึงการพังทลายของดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอทั่วไป โดยมีได้ขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หยุดการขุดดินหรือถมดินและมีได้แสดงว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้น และผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจประเมินความเสียหายแล้วยังไม่ถึงขนาด น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจสั่งให้หยุดการขุดดินได้ นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ร้องสอด ทำการขุดดินโดยมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎกระทรวงที่กล่าวข้างต้น

^{๓๙-๔๔} พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๑๗ ผู้ใดประสงค์จะทำการขุดดินโดยมีความลึกจากระดับพื้นดินเกินสามเมตร ท้องถิ่นประกาศกำหนด ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดโดยยื่นเอกสาร แจ้งข้อมูล ดังต่อไปนี้

๑. ๑

๑. ๑

มาตรา ๒๐ ผู้ขุดดินตามมาตรา ๑๗ ต้องทำการขุดดินให้ถูกต้องตามกฎกระทรวงที่ออก ตามมาตรา ๖

(มีต่อหน้าถัดไป)



กรณีย่อมถือว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีอาจได้รับความเสียหายจากการชูดินของผู้ร้องสอด ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติการชูดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบสถานที่พิพาทและรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งหากเห็นว่าการ ความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการชูดินนั้น ก็มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ ผู้ร้องสอดหยุดทำการชูดินหรือจัดการแก้ไขการชูดินตามที่เหมาะสม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง^{๔๒} มาตรา ๓๐^{๔๓} และมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง^{๔๔} แห่งพระราชบัญญัติการชูดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีคำขอในเรื่องหยุดการชูดินและผู้ร้องสอด ได้ดำเนินการป้องกันการพังทลายของดิน โดยทำคันดินและทำการชูดินจากปากบ่อดิน มีความลาดเอียงที่ไม่น่าจะเกิดอันตรายกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีต่างๆ ที่ไม่ปรากฏว่าการจัดการ ป้องกันการพังทลายของดินมีการรับรองโดยผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ควบคุม สาขาวิศวกรรมโยธา ตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกรแล้ว ไม่อาจถือเป็นเหตุผลว่าผู้ถูกฟ้องคดี

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๓๙-๔๔)

มาตรา ๒๙ ผู้ใดได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหาย จากการชูดินหรือถมดินอันไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๗ มีสิทธิร้องขอให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หยุดการชูดินหรือถมดินนั้นได้

เมื่อได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไป ตรวจสอบสถานที่ชูดินหรือถมดินและรายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าการ ความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการชูดินหรือถมดินนั้น ให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ ผู้ชูดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการชูดินหรือถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการชูดินหรือถมดินนั้นได้ตามที่เหมาะสม

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๐ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบสถานที่ที่มีการชูดินตามมาตรา ๑๗ หรือการถมดินตามมาตรา ๒๖ ว่าได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือ ในระหว่างเวลาทำการ และให้ผู้ชูดิน ผู้ถมดิน หรือตัวแทน หรือเจ้าของที่ดินอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการชูดินหรือการถมดินได้ก่อหรือ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้มีคำสั่งให้ผู้ชูดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการชูดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกัน ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการชูดินหรือการถมดินนั้น แล้วแต่กรณี และให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหายนั้นได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ได้ควบคุมดูแลให้ผู้ร้องสอดทำการขุดดินตามที่บัพัญญัติแห่งกฎหมายและกฎกระทรวงกำหนดไว้แล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ร้องสอดหยุดทำการขุดดินจนกว่าผู้ร้องสอดจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามนัยมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และจัดการแก้ไขการขุดดินของผู้ร้องสอดโดยออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดนำดินมาถมในที่ดินบริเวณพิพาทด้านที่มีแนวเขตติดกับด้านที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ระยะห่างจากปากบ่อดินถึงแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นระยะไม่น้อยกว่าสองเท่าของความลึกของบ่อดินที่ขุด ตามนัยข้อ ๗ ของกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๒/๒๕๕๘)

(๒) กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะเพื่อให้เกิดความสะดวกและปลอดภัยแก่ราษฎรที่ใช้ในการสัญจรตามปกติวิสัย

กรุงเทพมหานครมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และการดูแลรักษาที่สาธารณะเพื่อให้เกิดความสะดวกและปลอดภัยแก่ราษฎรที่ใช้ในการสัญจรตามปกติวิสัย เมื่อการประปานครหลวงก่อสร้างและติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำ และบ่อกักมิเตอร์วัดแรงดันน้ำไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้ในคำขออนุญาต กรุงเทพมหานครย่อมมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบดูแลให้การประปานครหลวงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ แต่กรุงเทพมหานครกลับปล่อยให้การประปานครหลวงติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำพิพาท จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีเดินสะดุดตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าว เป็นเวลา ๒ ปีกว่า โดยมีได้ดูแลและบำรุงรักษาตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ โดยไม่ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนผู้สัญจรไปมา จึงถือได้ว่ากรุงเทพมหานครละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้พิการทางสายตา (ตาบอดทั้งสองข้าง) ขณะผู้ฟ้องคดีเดินบนบาทวิถีบริเวณซอยลาดพร้าว ๖๕ บรรจบกับถนนลาดพร้าว ปรากฏว่าแนวสัญลักษณ์สำหรับผู้พิการทางสายตา (เบลล์บล็อก) มีตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (การประปานครหลวง)



โดยอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร) ได้ก่อสร้างกีดขวางอยู่ โดยไม่มีสัญลักษณ์ แสดงให้ผู้พิการทางสายตารับรู้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงสะดุดกับตู้ดังกล่าว ทำให้ใบหน้าของผู้ฟ้องคดี กระทบกับตู้เป็นเหตุให้ได้รับบาดเจ็บบริเวณดวงตาเป็นแผลแตกและใบหน้าเป็นรอยฟกช้ำ ต้องพักรักษาตัวไม่สามารถออกไปจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรื้อถอนหรือย้ายตู้มิเตอร์ วัดแรงดันน้ำออกจากที่เกิดเหตุ หากไม่สามารถรื้อถอนหรือย้ายได้ให้ก่อสร้างสิ่งป้องกันอันตราย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ติดตั้งตู้มิเตอร์ วัดแรงดันน้ำ (ตู้ RTU) บนบาทวิถีบริเวณปากซอยลาดพร้าว ๖๕/๑ บรรจบกับถนนลาดพร้าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำและบ่อพักมิเตอร์วัดแรงดันน้ำ ตามประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขออนุญาตใช้ทางเท้าสาธารณะ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และตามแบบการติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งไว้ในคำขออนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำและบ่อพักมิเตอร์ วัดแรงดันน้ำชิดแนวเขตทางสาธารณะ และระดับฐานตู้วัดแรงดันน้ำดังกล่าวไม่เสมอระดับทางเท้า ตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับทั้งไม่ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบสภาพ ทางเท้าทั้งก่อนและหลังการติดตั้ง ดังนั้น การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เป็นไปตาม คู่มือก่อสร้างงานสาธารณูปโภค ฉบับเดือนมิถุนายน ๒๕๔๔ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ก่อสร้าง ฐานรองรับตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำและการติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าวมิได้อยู่ในแนว เสาไฟฟ้าหลังคันหิน (ชิดขอบทางเท้าด้านผิวจราจร) และให้เว็นด้านใน (ชิดขอบทางเท้า) กว้างไม่น้อยกว่า ๑.๕๐ เมตร เพื่อเป็นทางเดินเท้าตลอดแนว ตามแบบที่ได้รับอนุญาตจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และตามข้อ ๕ ของประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข การขออนุญาตใช้ทางเท้าสาธารณะ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ อีกทั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำ เป็นรูปสี่เหลี่ยมทรงกระบอกมีเหลี่ยมมุมแหลมคม เมื่อวัดจากพื้นทางเท้าถึงมุมด้านบนของตู้ จะมีความสูงเพียง ๑๖๑ เซนติเมตร จึงไม่เป็นไปตามข้อ ๖ และข้อ ๘ ของประกาศกรุงเทพมหานคร ฉบับดังกล่าว ซึ่งการติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้พิการทางสายตา ได้เดินสะดุดฐานรองรับตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำที่พิพาทล้มลง ใบหน้ากระทบกับตู้มิเตอร์ วัดแรงดันน้ำได้รับบาดเจ็บบริเวณดวงตาเป็นแผลแตกและบริเวณใบหน้าเป็นรอยฟกช้ำ จึงเห็นว่า ตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าวเกิดจากการติดตั้งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่เป็นไปตามแบบที่ ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และตามประกาศกรุงเทพมหานครฉบับเดียวกัน และเมื่อ พิจารณาสภาพการติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าว ซึ่งอยู่ในตำแหน่งแนวอาคาร ประชิด ขอบทางเดินเท้าด้านในและประชิดแนวทางเดินของผู้พิการทางสายตา ซึ่งอาจทำให้เกิด



อันตรายนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อดูแลพื้นที่เมืองหลวงของประเทศซึ่งเป็นมหานครขนาดใหญ่ โดยมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และการดูแลรักษาที่สาธารณะเพื่อให้มีความสะดวกและปลอดภัยแก่ราษฎรที่ใช้ในการสัญจรตามปกติวิสัย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างและติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำและบ่อพักมิเตอร์วัดแรงดันน้ำที่เกิดเหตุไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ในคำขออนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กลับปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำพิพาทตั้งแต่วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีเดินสะดวกตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าวในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นเวลา ๒ ปีกว่า โดยมีได้ดูแลและบำรุงรักษาตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้งานได้ โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนผู้สัญจรไปมา ตามมาตรา ๘๙ (๖)^{๔๕} และ (๑๐)^{๔๖} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ฟ้องคดีเดินสะดวกตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำต้องรักษาตัวในโรงพยาบาล ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเมื่อการก่อสร้างดังกล่าวไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขออนุญาตใช้ทางเท้าสาธารณะ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างว่าได้ใช้ตะแกรงเหล็กล้อมรอบตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าวเมื่อกลางเดือนเมษายน ๒๕๕๒ แล้ว และสำนักงานเขตวังทองหลางจะปรับแนวทางเดินผู้พิการทางสายตาไม่ให้ประชิดตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่จำเป็นต้องย้ายตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำออกจากบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใดนั้น ก็ไม่ทำให้การติดตั้งตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำดังกล่าวเป็นไปตามประกาศกรุงเทพมหานครดังกล่าว

^{๔๕-๔๖} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

- | | |
|--|---------------------------|
| ๑) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ | ๑) การดูแลรักษาที่สาธารณะ |
| ๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ | ๒) การดูแลรักษาที่สาธารณะ |
| ๓) การดูแลรักษาที่สาธารณะ | |



อีกทั้ง แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะกล่าวอ้างว่าการรื้อถอนตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายโดยต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเงินหลายแสนบาท แต่ความเสียหายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ก็ไม่อาจเทียบได้กับความเดือดร้อนเสียหายของปัจเจกบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาในส่วนที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการรื้อถอนตู้มิเตอร์วัดแรงดันน้ำออกไป ทั้งนี้ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๔/๒๕๕๘)

(๓) เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่เสนอรายงานพร้อมความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อพิจารณาสั่งการ กรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อความปรากฏแก่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ว่าจะโดยวิธีการร้องเรียนขอความเป็นธรรม หรือเกิดจากการตรวจพบเองว่ามีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานที่ดินในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ออกโฉนดที่ดินมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นและรายงานข้อเท็จจริงพร้อมทั้งให้ความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดินว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใด เพื่อให้อธิบดีกรมที่ดินพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติโดยปราศจากข้อสงสัยก่อนว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่เจ้าพนักงานที่ดินไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาวารินชำราบ) โดยอาศัยหลักฐานใบจอง (น.ส.๒) เลขที่ ๑๘๔ ตำบลบึงหวาย อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบระวางแผนที่ ปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินให้กับบุคคลอื่นเต็มพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับใบจองของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งเรื่องไปให้กรมที่ดินพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดิน



ภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อความปรากฏแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ว่าจะปรากฏจากเหตุใดหรือทางใด เช่น โดยวิธีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมหรือเกิดจากการตรวจพบเองว่ามีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง^{๔๗} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๖๑^{๔๘} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕^{๔๙} ที่ได้วางแนวทางปฏิบัติ

^{๔๗-๔๘} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๗ โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสิ้นให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ และประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ กับให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย

๓๑๓

๓๑๓

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

๓๑๓

๓๑๓

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๔๙} หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๙.๒/ว ๒๑๑๗๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ วางแนวทางปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

(๑) ให้จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยชัดเจน และจัดส่งเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงใดได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไร โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวว่าออกให้แก่ผู้ใด

(มีต่อหน้าถัดไป)



เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไว้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นและรายงานข้อเท็จจริงพร้อมทั้งให้ความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมที่ดิน) ว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใด เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังให้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติโดยปราศจากข้อสงสัยก่อนว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้าง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหลักฐานใบจอง (น.ส. ๒) ว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่อเป็นผู้ครอบครองที่ดิน เลขที่ ๑๘๔ เนื้อที่ ๒๒ ไร่ ๑ งาน ๖๐ ตารางวา ออกให้เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๐ แต่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายบันทึกคำชี้แจงเรื่องตรวจและชี้แผนผังที่ระวาง ฉบับลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ นาย ข. ตำแหน่งช่างรังวัด ๕ ได้รายงานการตรวจสารบัญชที่ดินอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งผู้ฟ้องคดีชี้และขอรังวัดว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำชี้ระวางแผนที่ทับที่ดินแปลงร่น รวม ๓๑ แปลง จึงเป็นกรณีที่ความปรากฏแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วว่ามีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับซ้อนกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องปฏิบัติตามแนวทางการดำเนินการของจังหวัดก่อนส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการสอบสวนหรือเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงพิพาทมาพิจารณาและตรวจสอบว่าเพราะเหตุใดจึงมีการอ้างสิทธิในที่ดินที่พิพาททับซ้อนกันพร้อมจำลองรูปแผนที่ของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ทับกันนั้นลงในสำเนาระวางรูปถ่าย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๙)

เมื่อใด เนื้อที่เท่าใด ออกโดยวิธีใด โดยอาศัยหลักฐานใด ปัจจุบันผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว และมีภาระผูกพันหรือไม่อย่างไร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ในกรณีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินออกทับซ้อนกัน ให้ตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทุกแปลงโดยมีรายละเอียดเช่นเดียวกับ (๑) และตรวจสอบว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกทับซ้อนกันอย่างไร ทั้งแปลงหรือบางส่วน หากเป็นกรณีทับกันเป็นบางส่วน ให้ระบุตำแหน่งและเนื้อที่ที่ทับกันด้วยว่าอยู่บริเวณใด มีเนื้อที่เท่าใด ทั้งนี้ โดยให้จำลองรูปแผนที่ของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ทับกันนั้นลงในสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือสำเนาระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน (แล้วแต่กรณี) พร้อมหมายชี้แสดงตำแหน่งให้ชัดเจน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) ให้ความเห็นว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาดำเนินการประการใด



ทางอากาศ หรือสำเนาระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินพร้อมหมายสี่แสดงตำแหน่งให้ชัดเจน และมีการเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการพิจารณาดำเนินการกรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอเรื่องการตรวจสอบเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามหลักฐานใบจอง เลขที่ ๑๘๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และแจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้นชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๖/๒๕๕๘)

(๔) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่พิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

เมื่อผู้ร้องสอดซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานที่อำเภอพนัสนิคม ได้ยื่นคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานและขยายกำลังการผลิตต่อกระทรวงอุตสาหกรรมและปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ซึ่งควรดำเนินการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องสอดมีหนังสือแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานอันถือว่าเป็นระยะเวลาตามสมควร ดังนั้น การที่กระทรวงอุตสาหกรรมและปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยมานานโดยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน และไม่ตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ผู้ร้องสอดทราบ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และแม้ขั้นตอนในการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการในการย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลจะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็น “ผู้อนุญาต” ตามกฎหมาย ยังมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลของผู้ร้องสอดว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องสอดทราบในเวลาอันสมควร



ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยสามสิบห้าอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ร้องสอดไม่สามารถย้ายหรือเปลี่ยนแปลงที่ตั้งโรงงานน้ำตาลจากอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ไปที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ได้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงอุตสาหกรรม) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ตามหนังสือ สอน. ที่ อก. ๐๖๐๑/๘๖๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ กำหนดเงื่อนไขการย้ายสถานที่ตั้งและขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล โดยโรงงานที่จะตั้งใหม่ต้องมีระยะห่างจากที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิมในเส้นทางที่ใกล้ที่สุดไม่น้อยกว่า ๘๐ กิโลเมตร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๒) ไม่ดำเนินการเสนอเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงที่ตั้งโรงงานของผู้ร้องสอดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นการละเอียดต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์การตั้งหรือย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ผู้ร้องสอดสามารถย้ายสถานที่ตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลจากอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ไปตั้งที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ได้ กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (ร.จ. ๔) ให้แก่ผู้ร้องสอด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่หลักเกณฑ์ตามหนังสือ สอน. ที่ อก. ๐๖๐๑/๘๖๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขการย้ายสถานที่ตั้งและขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้ความเห็นชอบแล้ว เป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกำหนดสถานที่ตั้งของโรงงานโดยตรง และมีได้ถูกกำหนดขึ้นโดยจัดทำเป็นกฎกระทรวง ข้อกำหนดในส่วนที่ให้โรงงานที่จะตั้งใหม่มีระยะห่างจากโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิมในเส้นทางที่ใกล้ที่สุดไม่น้อยกว่า ๘๐ กิโลเมตร จึงเป็นกฎที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดไว้ สำหรับการกระทำนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบังคับใช้กับผู้ร้องสอดได้

แม้อำนาจในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานนั้นพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะบัญญัติให้เป็นของปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายก็ตาม แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงงานน้ำตาล คณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายกำลังการผลิตและย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มเติมเพื่อควบคุมการประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลอันมีผลกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลในภาพรวม ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลที่ประสงค์จะย้ายสถานที่ตั้งโรงงานหรือขยายกำลังการผลิตต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ก่อนที่ผู้ประกอบการจะยื่นคำขอประกอบกิจการโรงงาน



ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยโรงงานอีกครั้งหนึ่ง แม้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะไม่ใช้กฎหมาย แต่ก็มีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ต้องปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีสภาพบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าผู้ร้องสอดเดิมได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานที่อำเภอพนสนิมคมได้ยื่นคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานและขยายกำลังการผลิตต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ผู้ร้องสอดย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลจากอำเภอพนสนิมคม จังหวัดชลบุรี ไปตั้งใหม่ที่อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ต่อมา ผู้ร้องสอดได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ จากอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ไปตั้งใหม่ที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว เนื่องจากสำนักชลประทานที่ ๙ ได้แจ้งว่าไม่สามารถจัดสรรน้ำดิบให้แก่ผู้ร้องสอดใช้ในกระบวนการผลิตได้ ต่อมา ผู้ร้องสอดได้มีหนังสือขอทราบผลการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานตามที่ผู้ร้องสอดมีคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือไปยังผู้ร้องสอด ให้ผู้ร้องสอดแจ้งความคืบหน้าการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ และเหตุผลความจำเป็นในการขอเปลี่ยนแปลงการย้ายสถานที่ตั้งโรงงานมาที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว รวมถึงผลกระทบจากการย้ายสถานที่ตั้งดังกล่าวต่อโรงงานน้ำตาลทรายข้างเคียงและรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเสริมการปลูกอ้อย พื้นที่ส่งเสริมการปลูกอ้อย และเกษตรกรชาวไร่อ้อยที่เป็นคู่สัญญา ผู้ร้องสอดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ มีเนื้อหาสรุปได้ว่าผู้ร้องสอดได้จัดซื้อที่ดินเพื่อตั้งโรงงานที่ตำบลโคกลาน อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว จำนวน ๑,๕๕๕ ไร่ อยู่บริเวณใกล้กับอ่างเก็บน้ำห้วยยาง และอ่างเก็บน้ำห้วยตะเคียน และในขณะเดียวกันได้ทำการสนับสนุนและส่งเสริมการปลูกอ้อย ซึ่งเกษตรกรได้ลงนามเป็นคู่สัญญากับผู้ร้องสอดในการรับการส่งเสริมการปลูกอ้อยจำนวน ๑,๑๐๐ ราย รวมพื้นที่การปลูกอ้อยจำนวน ๓๔,๐๙๙ ไร่ แต่เนื่องจากสำนักชลประทานที่ ๙ ไม่สามารถจัดสรรน้ำดิบให้กับผู้ร้องสอดได้ จึงจำเป็นต้องย้าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ดำเนินการใดๆ กระทั่งผู้ร้องสอดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ขอทราบผลการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงาน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่แจ้งให้ผู้ร้องสอดทราบถึงผลการพิจารณาแต่อย่างใด กระทั่งผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยสามสิบห้ารวมถึงผู้ร้องสอดนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ประกอบกับในขณะที่ผู้ร้องสอดขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการเสนอคำขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานจากอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ไปตั้งที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติเห็นชอบให้โรงงานน้ำตาลเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการเสนอเรื่องให้



คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้ง ย้าย หรือขยายกำลังการผลิตให้กับ โรงงานน้ำตาลของผู้ประกอบการรายอื่น ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการแล้ว ทำนองเดียวกันกับกรณีของผู้ร้องสอด เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง พิจารณาและดำเนินการเสนอเรื่องของผู้ร้องสอดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ อย่างช้าที่สุดนับแต่ผู้ร้องสอดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งแจ้งตามที่ถูกฟ้องคดี ทั้งสองแจ้งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการพิจารณา เสนอเรื่องของผู้ร้องสอดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๒ เรื่อง การย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลทรายใหม่ และการพิจารณาทบทวน มติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด ซึ่งระยะเวลา อันควรที่จะถือเป็นเกณฑ์ในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองควรพิจารณาดำเนินการเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาเท่าใดนั้น เมื่อได้พิจารณา เทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง^{๕๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เกิน สามสิบวัน รวมกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งไม่เกิน หกสิบวัน ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง^{๕๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมเป็นระยะเวลาในการ พิจารณาเก้าสิบวัน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงควรดำเนินการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องสอดมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ แจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ จากอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ไปตั้งใหม่ที่อำเภอวัฒนานคร

^{๕๐-๕๑} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้ง ผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่า ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลา ดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับ รายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว



จังหวัดสระแก้ว อันถือว่าเป็นระยะเวลาตามสมควร ประกอบกับมาตรา ๓๗^{๕๒} แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน... มาตรา ๓๘^{๕๓} แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว บัญญัติว่า เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดตามมาตรา ๓๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปล่อยให้ระยะเวลาว่างเลยมานานโดยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน และไม่ตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ผู้ร้องสอดทราบ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำแถลงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๘ ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๓๒ เรื่อง การย้ายสถานที่ตั้งและตั้งโรงงานน้ำตาลทรายใหม่ และการพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรี และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง การแก้ไขปัญหาราคาอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องเสนอคำขอเรื่องการย้ายโรงงานน้ำตาลและหรือขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติอีกต่อไป ศาลจึงไม่ต้องมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ในการเสนอคณะรัฐมนตรี

^{๕๒-๕๓} พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓๗ ในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนหรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงาน และประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป ส่วนราชการใดมิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานใด และ ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นมีลักษณะที่สามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จได้ หรือส่วนราชการได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้ แต่ ก.พ.ร. เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๓๘ เมื่อส่วนราชการใดได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน หรือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายในสิบห้าวันหรือภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๗



เพื่อพิจารณาตามคำร้องขอของผู้ร้องสอดในการขอย้ายสถานที่ตั้งโรงงานจากอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ไปตั้งที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว อีก แต่โดยที่คดีนี้ผู้ร้องสอดได้ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้ผู้ร้องสอดสามารถย้ายสถานที่ตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลไปที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้วได้ด้วย จึงต้องแปลความว่าผู้ร้องสอดประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานภายในเวลาที่กำหนด พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ขั้นตอนในการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการในการย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลจะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็น “ผู้อนุญาต” ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลของผู้ร้องสอดว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับโรงงานจำพวกที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๙ และประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องสอดทราบภายในเวลาอันสมควร

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ตามหนังสือ สอน. ที่ อก. ๐๖๐๑/๘๖๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขการย้ายสถานที่ตั้งและขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล เฉพาะหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ ที่กำหนดให้โรงงานที่จะตั้งใหม่ต้องมีระยะห่างจากที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิมในเส้นทางที่ใกล้ที่สุดไม่น้อยกว่า ๘๐ กิโลเมตร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายในการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตามคำร้องขอของผู้ร้องสอดในการขอย้ายสถานที่ตั้งโรงงานจากอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ไปตั้งที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยบางส่วนพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ตามหนังสือ สอน. ที่ อก. ๐๖๐๑/๘๖๒ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขการย้ายสถานที่ตั้งและขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล เฉพาะหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ ที่กำหนดให้โรงงานที่จะตั้งใหม่ต้องมีระยะห่างจากที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิมในเส้นทางที่ใกล้ที่สุดไม่น้อยกว่า ๘๐ กิโลเมตร โดยให้มีผลนับแต่วันออกหลักเกณฑ์ดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลของผู้ร้องสอดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้แล้วเสร็จ และแจ้งให้ผู้ร้องสอดทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑๘/๒๕๕๘)



๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

(๑) การขุดลอกลำห้วยรुक้ำเข้าไปในที่ดินของเจ้าของที่ดินเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์

เมื่อเจ้าของที่ดินในบริเวณที่จะทำการก่อสร้างตามโครงการขุดลอกและสร้างฝายห้วยเสือเฒ่าแสดงเจตนาอุทิศที่ดินตามแบบพิมพ์สำเร็จรูป โดยมีได้ระบุขอบเขตของที่ดินและจำนวนเนื้อที่ที่แน่นอนไว้ แสดงว่าเจ้าของที่ดินมิได้ถือเอาขอบเขตและจำนวนเนื้อที่ที่อนุญาตให้ใช้เป็นสาระสำคัญ หากแต่ถือเอาขนาดของการก่อสร้างลำห้วยเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น การขุดลอกลำห้วยรुक้ำเข้าไปในที่ดินเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการจงใจกระทำต่อเจ้าของที่ดินให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายกรมชลประทานจึงต้องรับผิดชอบต่อเจ้าของที่ดินในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ฟ้องคดีมีชื่อในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๖๒๙ เนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๓๐ ตารางวา ในฐานะผู้จัดการมรดกของนาย ศ. โดยที่ดินดังกล่าวอยู่ติดกับลำห้วยเสือเฒ่าซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสืออุทิศที่ดินจำนวนเนื้อที่ ๑๖ ไร่ ให้เป็นสาธารณประโยชน์ และเมื่อได้มีการดำเนินการขุดลอกลำห้วยเสือเฒ่าแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างดังกล่าวรुक้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกินกว่าแนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดียินยอม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในที่ดินที่เสียเนื้อที่ไปประมาณ ๕ ไร่ ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ราคาประมาณไร่ละ ๒๕,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๒๕,๐๐๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมชลประทาน) ได้จัดทำโครงการขุดลอกและสร้างฝายห้วยเสือเฒ่าก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ศ. ซึ่งเป็นเจ้าของโฉนดที่ดิน



เลขที่ ๑๔๖๒๙ จำนวนเนื้อที่ ๑๖ ไร่ ๓๐ ตารางวา ได้ทำหนังสืออุทิสที่ดิน ๑๖ ไร่ ให้เป็นสาธารณประโยชน์เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำไปใช้ดำเนินการขุดลอกลำห้วยเสือเฒ่า โดยหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นแบบพิมพ์ที่ถูกต้องกำหนดขึ้นโดยมีข้อความเหมือนกันทุกฉบับ และได้นำมาให้เจ้าของที่ดินในบริเวณที่จะทำการก่อสร้างแสดงเจตนาอุทิสที่ดินตามแบบพิมพ์ดังกล่าว อีกทั้งหนังสือดังกล่าวมิได้ระบุขอบเขตของที่ดินและจำนวนเนื้อที่ที่แน่นอนไว้ คงระบุแต่เพียงให้ใช้ที่ดินเนื้อที่จำนวน ๑๖ ไร่ เพื่อจัดทำลำห้วยเสือเฒ่า แสดงว่าเจ้าของที่ดินมิได้ถือเอาขอบเขตและจำนวนเนื้อที่ที่อนุญาตให้ใช้เป็นสาระสำคัญ หากแต่ได้ถือเอาตามขนาดของการก่อสร้างลำห้วยเป็นสาระสำคัญ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีและราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวเห็นว่าที่ดินที่อุทิสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มากเกินไป ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขยับหรือเปลี่ยนแนวเขตที่จะทำการขุดลอกหน้าฝายออกไปจากจุดเดิม และผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า มีเจตนาอุทิสที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ก่อสร้างลำห้วยเสือเฒ่าโดยวัดจากกึ่งกลางลำห้วยถึงที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่เกิน ๒๐ เมตร จึงไม่อาจฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาอุทิสที่ดินจำนวน ๑๖ ไร่ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามที่ระบุไว้ในหนังสืออุทิสที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ประกอบกับสำนักงานที่ดินจังหวัดขอนแก่น สาขาหนองสองห้อง ได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ขุดลอกลำห้วยรูก้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกินกว่าระยะที่ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาอุทิสให้เป็นสาธารณประโยชน์อีก ๑๐ เมตร ตลอดความยาวของที่ดินเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีอำนาจที่จะบุกรุก ยึดถือ หรือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่นๆ ฉะนั้น การขุดลอกลำห้วยเสือเฒ่าที่รูก้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกินกว่าที่ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาอุทิสให้ จึงเป็นการจงใจกระทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน เมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕^{๕๔} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด

^{๕๔} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้



ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการขุดลอกลำห้วยเสือเฒ่าเกินกว่าที่มีเจตนาอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์เป็นเนื้อที่ ๑ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา จึงมีความเสียหายรวมเป็นเงิน ๒๖,๐๕๐ บาท การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ใช้ราคาที่ดินเป็นเงิน ๒๖,๐๕๐ บาท ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลสำโรง) ให้ยกฟ้อง นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖/๒๕๕๘)

(๒) การก่อสร้างตามโครงการระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสีย ก่อให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลให้บ้านเรือนของประชาชนข้างเคียงเสียหาย

เมื่อเทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน การที่เทศบาลนครได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียและจ้างบริษัท อ. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวแทนโดยการดำเนินการก่อสร้างก่อให้เกิดความเสียหายจากการใช้เครื่องตอก (VIBRO HAMMER) ตอกและถอนเข็มพืด (SHEET PILE) ก่อให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลให้บ้านเรือนของประชาชนรวมถึงบ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เทศบาลนครต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้านซึ่งเป็นอาคาร ๒ ชั้น ๒ หลัง โดยอาคารส่วนหลังได้ก่อสร้าง แยกจากอาคารส่วนหน้า แต่เทคนิคชนกับอาคารส่วนหน้า ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลนครสงขลา) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ.) ก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียใกล้กับบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (บริษัท อ.) เป็นที่ปรึกษาควบคุมงานแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งในการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้เครื่องตอก (VIBRO HAMMER) ตอกเข็มพืด (SHEET PILE) กั้นดินก่อนขุดดินซึ่งเกิดแรงสั่นสะเทือน ทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จ่ายค่าซ่อมแซมอาคารเป็นเงินประมาณ ๑,๐๐๕,๑๒๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า การก่อสร้าง



ตามโครงการระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วยการใช้เครื่องตอก (VIBRO HAMMER) ตอกและถอนเข็มพืด (SHEET PILE) ก่อให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลให้บ้านเรือนของประชาชนรวมถึงบ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญว่า ความเสียหายเกิดจากการก่อสร้างที่เกิดจากการขุดดินและงานอื่นๆ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงความเสียหายดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีได้ดำเนินการหรือสั่งการใดๆ ที่จะแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายของอาคารและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่จะมีต่อไป กลับปล่อยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ จนเป็นเหตุพิพาทในคดีนี้ โดยที่ก่อนการก่อสร้าง ไม่ปรากฏว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายมาก่อน หากไม่มีแรงสั่นสะเทือนจากการใช้เครื่องตอก (VIBRO HAMMER) ตอกเข็มพืด (SHEET PILE) บ้านของผู้ฟ้องคดีก็ยังคงดำรงอยู่ได้อีกกระยะหนึ่ง ประกอบกับผู้แทนผู้ฟ้องคดี ผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้เคยร่วมกันตรวจสอบและทำบันทึกการตรวจสอบเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๘ พบว่าบ้านผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเนื่องจากการก่อสร้างดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยอมรับในความเสียหายดังกล่าวโดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปทำการตกลงในส่วน of ค่าเสียหายกับผู้ฟ้องคดี แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ เมื่อไม่มีการซ่อมแซมอาคารพิพาท ทำให้เกิดการเสียหายของอาคารทั้งสองหลังจากการเคลื่อนตัวของดินและทราย เป็นผลให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๕๖ (๑)^{๕๕} และมาตรา ๕๓^{๕๖}

^{๕๕-๕๖} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๖

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

๑) ทั่ว

๑) ทั่ว

(๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

๑) ทั่ว

๑) ทั่ว

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

๑) ทั่ว

๑) ทั่ว



แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบมาตรา ๑๖^{๕๗} แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินงานโครงการดังกล่าวและจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นที่ปรึกษาในการควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าวแทน ตามมาตรา ๒๒^{๕๘} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อการดำเนินการก่อสร้างก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๔๒๐^{๕๙} และมาตรา ๔๒๘^{๖๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕^{๖๑} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๖๘๐,๐๐๐ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น โดยชำระให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดีแก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ให้ยก และยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ นั้น ศาลปกครองสูงสุด

๕๗-๕๘ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๒ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

๕๙-๖๐ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

มาตรา ๔๒๘ ผู้ว่าจ้างทำของไม่ต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกในระหว่างทำการงานที่ว่าจ้าง เว้นแต่ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ผิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้ หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง

^{๖๑} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๔ หน้า ๔๒



เห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๖๙๗,๖๘๐ บาท โดยให้ชำระให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ให้คืนค่าธรรมเนียมศาลบางส่วนตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒๑/๒๕๕๘)

(๓) การจัดเก็บภาษีนอกพื้นที่เขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อโรงงานทั้งหกแห่งในคดีนี้มีที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลละหารตามประกาศกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลละหารจึงไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีจากโรงงานทั้งหกแห่ง การที่องค์การบริหารส่วนตำบลละหารจงใจหรือประมาทเลินเล่อมิได้สำรวจตรวจสอบพื้นที่เขตการปกครองของตนให้ถูกต้องโดยได้จัดเก็บภาษีจากโรงงานทั้งหกแห่งซึ่งอยู่นอกพื้นที่เขตการปกครองตามที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลละหารกระทำการโดยไม่มีสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวซึ่งเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีในพื้นที่พิพาท องค์การบริหารส่วนตำบลละหารจึงต้องคืนเงินภาษีที่จัดเก็บมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว

คดีนี้ศาลมีคำสั่งให้รวมพิจารณาคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๗/๒๕๕๑ และที่ ๑๖๘/๒๕๕๑ เข้าด้วยกัน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว) เห็นว่า นับแต่รัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทยมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ เรื่อง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดตั้งสภาตำบลหนองบัว อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตการปกครองเพื่อจัดทำและปักหลักเขตการปกครอง โดยยึดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ พบว่า พื้นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม จำนวน ๖ แห่ง อยู่ในเขตพื้นที่การปกครองของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบลละหาร) ระงับการจัดเก็บภาษีป้ายและภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการจัดเก็บภาษีป้ายและภาษีโรงเรือน



และที่ดินของโรงงานอุตสาหกรรมทั้ง ๖ แห่งดังกล่าว และให้คืนเงินภาษีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จัดเก็บไปจากโรงงานดังกล่าวตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๓,๕๖๕,๙๙๔ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๑๑ ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง) และที่ ๒ (ปลัดกระทรวงมหาดไทย) ต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ โดยให้มีเขตตามเขตตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐^{๖๒} และมาตรา ๙๕^{๖๓}

^{๖๒-๖๓} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔๐ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๙๕ สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อสภาตำบลที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างดำเนินการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งมิให้นำมาตรา ๖ มาใช้บังคับแก่ตำบลดังกล่าว และให้สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวจนถึงวันที่มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก

เมื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้โอนบรรดาสีทธิในงบประมาณหรือเงินอุดหนุน ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

(มีต่อหน้าถัดไป)



แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกาศจัดตั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๘ ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีเขตตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และบรรดางบประมาณทรัพย์สิน ฯลฯ ให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ในขณะที่มีการจัดตั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีแนวเขตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๑ และต่อมาได้เปลี่ยนเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ ดังนั้น ตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้ายและภาษีโรงเรือนและที่ดินภายในเขตปกครองที่กำหนดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ และจากการสำรวจตรวจสอบพื้นที่เขตตำบลตามคำบรรยายในประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวในเขตพื้นที่พิพาท ซึ่งเป็นแนวเขตติดต่อระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ รับฟังเป็นยุติว่า แนวเส้นแบ่งเขตตามคำบรรยายเขตของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอปลวกแดง จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ซึ่งประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวบรรยายแนวเขตตรงกัน โดยถือตามร่องน้ำธรรมชาติคลองใหญ่และคลองหมอมุ่ย เป็นแนวแบ่งเขต และพื้นที่ร่องน้ำดังกล่าวยังมีสภาพเป็นคลองที่ชัดเจนตลอดแนวที่พิพาท ซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวแบ่งเขตดังกล่าว โรงงานจำนวนหกแห่งตามที่คู่กรณีกล่าวอ้างจะอยู่ในเขตปกครองของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าโรงงานทั้งหกแห่งในคดีนี้มีได้ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีจากโรงงานทั้งหกแห่งตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จงใจหรือประมาทเลินเล่อมิได้สำรวจตรวจสอบพื้นที่เขตการปกครอง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖๒-๖๓)

ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมิให้นำความในมาตรา ๕๘ วรรคสอง มาใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งหรือตามพระราชบัญญัตินี้ และให้กำหนดเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง



ของตนให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายโดยได้จัดเก็บภาษีนอกพื้นที่เขตการปกครองตามที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการโดยไม่มีสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อเกิดความเสียหายต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐^{๖๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดเก็บภาษีในพื้นที่พิพาทตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดเขตตำบลในท้องที่อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ และตามมาตรา ๔๑^{๖๕} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๓^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕^{๖๗} ประกอบมาตรา ๕^{๖๘} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยต้องคืนเงินภาษีที่จัดเก็บมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายจำนวน ๓,๕๖๕,๙๙๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินภาษีจำนวน ๓,๕๖๕,๙๙๔ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ห้ามผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จัดเก็บภาษีหรือดำเนินกิจการใดๆ ทางปกครองในพื้นที่ปกครองของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อีกต่อไป และให้ส่งมอบเอกสารหลักฐานใดๆ

^{๖๔} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๙ หน้า ๔๕

^{๖๕-๖๖} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔๑ สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๐ ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล ตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๔๓ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

^{๖๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^{๖๘} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๔ หน้า ๔๒



ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีหรือการดำเนินกิจการใดทางปกครองในพื้นที่พิพาทแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ โดยส่งมอบให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก และให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๑๑ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๓๔-๘๓๕/๒๕๕๘)

(๔) การปรับลดระดับน้ำบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (กระชังปลา) เสียหาย

เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานลดการระบายน้ำ โดยกตสวิตซ์เพื่อปิดบานระบายน้ำ แต่ปรากฏว่าบานระบายน้ำไม่หยุดทำงานและได้เคลื่อนตัวไปขัดกับโครงสร้างของเขื่อนเป็นเหตุให้ลวดสลิงขาด ทำให้ไม่สามารถควบคุมบานระบายน้ำได้ และกรมชลประทานไม่แจ้งเตือนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่ของกรมประมง หรือผู้นำท้องถิ่นทราบ เพื่อให้แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชังทราบ ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น เป็นการดำเนินการที่มีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทำให้ปลาที่เลี้ยงในกระชังตาย เมื่อความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของกรมชลประทาน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี กรมชลประทาน ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่โครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเขื่อนนเรศวร จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเป็นเกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (กระชังปลา) เหนือเขื่อนนเรศวร เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๕ น้ำเหนือเขื่อนลดลงจากระดับที่กำหนด เจ้าหน้าที่จึงลดบานระบายน้ำทั้ง ๕ บานลง แต่ในการปิดบานระบายน้ำช่องที่ ๕ เกิดขัดข้องหลุดออกจากตัวเขื่อน จึงไม่สามารถควบคุมระดับน้ำเหนือเขื่อนตามที่กำหนดไว้ได้ เจ้าหน้าที่จึงแก้ไขปัญหาโดยการเปิดบานระบายน้ำทั้ง ๔ บานที่เหลือเพื่อลดระดับน้ำเหนือเขื่อนและระดับน้ำท้ายเขื่อนให้ใกล้เคียงกันทำให้น้ำที่ไหลผ่านประตูระบายน้ำที่ ๕ ลดความแรงลง แต่การเปิดบานระบายน้ำทั้ง ๔ บานที่เหลือ ทำให้ระดับในแม่น้ำน่านเหนือเขื่อนลดลงอย่างรวดเร็วและมีกระแสน้ำไหลแรงเป็นเหตุให้ปลาที่เลี้ยงไว้ในกระชังของผู้ฟ้องคดีตายทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ชดใช้ค่าพันธุ์ปลา ค่าอาหารปลา และค่าปลาที่จะขายได้ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๙๘,๘๕๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า



เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ดูแล บริหารจัดการและบำรุงรักษาเขื่อนนเรศวร เมื่อช่องทางระบายน้ำมอเตอร์ขับเคลื่อนเครื่องก้วนระบายน้ำซึ่งถือเป็นส่วนประกอบของเขื่อนนเรศวร เกิดขัดข้อง ชำรุดเสียหาย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ตรวจสอบดูแลมอเตอร์ขับเคลื่อนเครื่องก้วน และลวดสลิงของบานระบายน้ำเพื่อให้สามารถใช้งานได้ตามปกติ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีลดการระบายน้ำ โดยกดสวิทช์เพื่อปิดบานระบายน้ำช่องที่ ๕ แต่ปรากฏว่าบานระบายน้ำไม่หยุดทำงานและได้เคลื่อนตัวไปขัดกับโครงสร้างของเขื่อนเป็นเหตุให้ลวดสลิงขาด ทำให้ไม่สามารถควบคุมบานระบายน้ำได้ จึงไม่ใช่เหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘^{๖๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง และการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบว่าเครื่องก้วนระบายน้ำสามารถทำงานได้ตามปกติแล้วหรือไม่ เมื่อการปรับลดระดับน้ำเหนือเขื่อนลงในอัตราที่มากกว่าปกติ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสังเกตเห็นได้ว่าการกระทำเช่นนี้จะต้องส่งผลกระทบต่อการเลี้ยงปลาในกระชังที่ผู้ฟ้องคดีและเกษตรกรได้เลี้ยงไว้บริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามมาตรา ๕^{๗๐} แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ประกอบกับ

^{๖๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘ คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น

^{๗๐} พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มา ซึ่งน้ำ หรือเพื่อกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือ การอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“เขื่อนระบาย” หมายความว่า สิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อทดหรือกักน้ำในทางน้ำอันเป็นที่มาแห่งน้ำซึ่งจะส่งเข้าสู่เขตชลประทาน โดยมีช่องปิดเปิดได้

ฯลฯ

ฯลฯ



ข้อ ๒^{๗๑} ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่แจ้งเตือนให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ยของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่ยของกรมประมง หรือผู้นำท้องถิ่นทราบเพื่อให้แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดี และเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาในกระชังทราบ ทั้งที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ยของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการแจ้งเตือนดังกล่าว ทั้งที่สามารถกระทำได้ การกระทำของเจ้าหน้าที่ยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินการที่มีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายทำให้ปลาที่เลี้ยงในกระชังตาย ความเสียหายดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๗๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ยโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเขื่อนนเรศวร จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ยดังกล่าวตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^{๗๓} แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ย พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๘๓,๖๖๗ บาท ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑๑/๒๕๕๘)

^{๗๑} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๒ ให้กรมชลประทานมีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำตามศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เพียงพอ และจัดสรรน้ำให้กับผู้ใช้น้ำทุกประเภท เพื่อให้ผู้ใช้น้ำได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการจัดให้ได้มาซึ่งน้ำ หรือกัก เก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบายหรือจัดสรรน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทาน กฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับ การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ ความปลอดภัยของเขื่อน และอาคารประกอบ และการคมนาคมทางน้ำที่อยู่ในเขตชลประทาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมพิเศษต่างๆ ที่ไม่ได้เป็นแผนงานประจำปีของกรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๗๒} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๙ หน้า ๔๕

^{๗๓} อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕๔ หน้า ๔๒



๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) การมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่งานรักษาความสะอาด ประจำรถเก็บขนขยะนอกเหนือหน้าที่ยามตามสัญญาจ้าง

เมื่อคำสั่งของเทศบาลตำบลที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ยามโดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในงานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามสัญญาจ้าง จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำรถเก็บขนขยะตามคำสั่งดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามต่อไป จึงไม่เป็นการประพฤติดิตสัญญาจ้าง การที่เทศบาลตำบลบอกลีกสัญญาจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า จึงไม่ชอบด้วยข้อสัญญา ประกอบกับเทศบาลตำบลบอกลีกสัญญาจ้างโดยมิได้เสนอเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกลีกสัญญาจ้าง จึงเป็นการบอกลีกสัญญาที่มีได้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ฉะนั้น การที่เทศบาลตำบลบอกลีกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีก่อนครบกำหนดสัญญาจ้าง โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ประพฤติดิตสัญญา จึงเป็นการบอกลีกสัญญาจ้างโดยมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยมิมีความผิดจากงบประมาณของเทศบาลตำบล

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เทศบาลตำบลละแม) ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลละแม) มีคำสั่ง เรื่อง กำหนดงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยาม ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ออกตรวจปฏิบัติการดูแลความสงบเรียบร้อยในเขตชุมชนและบริเวณพื้นที่ในเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวและมีคำสั่ง เรื่อง



กำหนดงานและหน้าที่รับผิดชอบของพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ มอบหมายให้ ผู้ฟ้องคดีไปทำหน้าที่คณงานประจำรถขยะ โดยอ้างว่าตำแหน่งยามมีปริมาณงานน้อย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ยังคงไปปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งยามมาตลอด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และได้มีหนังสือสั่งห้ามมิให้จ่ายค่าตอบแทนให้กับ ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติงานตามคำสั่ง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มี หนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ บอกลีกสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และเห็นว่าการสั่ง ห้ามมิให้จ่ายค่าตอบแทนและการบอกลีกสัญญาจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากตำแหน่ง กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดเทศบาลตำบลละแม) ออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จ่ายเงินเดือน ๓ เดือน เป็นเงินจำนวน ๑๙,๗๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามเป็นอย่างอื่นหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย เพื่อประโยชน์ของทางราชการได้โดยไม่ต้องแก้ไขสัญญา และถือว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตาม คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น จะต้องเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้ปฏิบัติเป็นพิเศษ ที่ไม่นอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างเท่านั้น เมื่อคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ยามโดยให้ผู้ฟ้องคดี รับผิดชอบในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม งานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะ จึงเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง กล่าวคือ เป็นงานนอกเหนือขอบเขตของงานรักษาความปลอดภัยของสำนักงาน รวมทั้ง ในบริเวณเขตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่องานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะเป็นงาน นอกเหนือขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามสัญญาจ้าง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำรถเก็บ ขยะตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามต่อไป จึงไม่เป็นการประพฤติดัดสัญญาจ้างลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ การบอกลีกสัญญาจ้างโดยไม่บอกกล่าว ล่วงหน้าตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๗ ของสัญญาจ้าง



ประกอบกับข้อ ๔๙ (๔)^{๗๔} และข้อ ๕๖^{๗๕} ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชุมพร เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานจ้าง ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ บอกละเมิดสัญญาจ้างโดยมิได้เสนอเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับให้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชุมพรพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกละเมิดสัญญาจ้าง กรณีจึงเป็นการบอกละเมิดสัญญาที่มีได้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล เรื่อง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานจ้าง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ บอกละเมิดสัญญาจ้างกับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ก่อนครบกำหนดสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ โดยผู้ฟ้องคดี มิได้ประพฤติดิตสัญญา กรณีจึงเป็นการบอกละเมิดสัญญาจ้างโดยมิใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มี ความผิดจากงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องชำระเงินค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มี ความผิดเป็นจำนวนสามเท่าของอัตรา ค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอยู่ก่อนวันออกจากงานเป็นเงินจำนวน ๑๙,๗๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดและมีคำขอให้ศาลมี คำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินจำนวน ๑๙,๗๔๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลจึงไม่มีอำนาจพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๔,๘๕๘.๐๗ บาท ทั้งนี้ ให้ชำระแก่ผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาล ทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๘)

^{๗๔-๗๕} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชุมพร เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ พนักงานจ้าง ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๗

ข้อ ๔๙ การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง

๑) ๒)

๓) ๔)

(๔) ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาหรือขัดคำสั่ง หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามข้อ ๔๗ จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง

ข้อ ๕๖ เทศบาลอาจบอกละเมิดสัญญาจ้างกับพนักงานจ้างผู้ใดก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้างได้ โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่เป็นเหตุที่พนักงานจ้างจะเรียกร้องค่าตอบแทนการเลิกสัญญาจ้างได้ เว้นแต่ คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจะกำหนดว่าในกรณีใดได้รับค่าตอบแทนการออกจากงานโดยไม่มี ความผิดไว้



(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามภารกิจเสร็จสิ้น
ภายหลังจากที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง

ก่อนครบกำหนดสัญญาจ้าง นายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ แต่กลับประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างใหม่ จนกระทั่งสัญญาจ้างของผู้ฟ้องคดีครบกำหนด โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างโดยการสรรหาพนักงานจ้างรายใหม่แทนผู้ฟ้องคดี และเมื่อการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้นภายหลังจากที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง ย่อมแสดงว่ามีได้มีการนำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้างและนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้าง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมิได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ สัญญาจ้างมีกำหนดระยะเวลา ๔ ปี สิ้นสุดสัญญาในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ โดยจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีละ ๒ ครั้ง ตามปืงบประมาณ ไม่ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ เพื่อประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร) ได้ออกประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลบางตาเถร เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างเพื่อรับสมัครพนักงานจ้างภารกิจหลายตำแหน่งรวมทั้งตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่รวมอยู่ด้วย และรับสมัครพนักงานทั่วไปอีกหลายตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ประเมินผลการปฏิบัติงานครั้งที่ ๒ เพื่อพิจารณาประกอบการต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการผิดสัญญาจ้าง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่สัญญาจ้างพนักงานจ้างดังกล่าว ข้อ ๖ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้าง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างและที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด และตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุพรรณบุรี เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง



ของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒ นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการต่อสัญญาจ้างแต่ประการใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมิได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้างทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๑๐,๔๐๐ บาท พร้อมกับชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๒๗,๖๐๐ บาท (เดือนตุลาคมถึงธันวาคม ๒๕๕๑) ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนของการชนะคดีเฉพาะทนายทรัพย์ จำนวน ๒๗,๖๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนคำขออื่นให้ยกศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๔)

(๓) การสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของถังกรองน้ำ เพื่อให้เกิดความแข็งแรงซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในสัญญา

การที่ผู้ควบคุมงานของเทศบาลตำบลมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างถังกรองน้ำ โดยให้รื้อผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำที่แตกออกแล้วให้ผู้ฟ้องคดีสร้างขึ้นใหม่ และให้เพิ่มขนาดของเหล็กสแตน ผูกเหล็กสแตนให้ถี่ขึ้นเพิ่มความหนาผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำ และเพิ่มความหนาของคานถังกรองน้ำอีก ๒ ด้านเพื่อยึดผนังคอนกรีตทั้งสี่ด้าน เป็นการสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานที่ไม่ได้แสดงไว้ในสัญญาและเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความแข็งแรงของถังกรองน้ำ ดังนั้น จึงเป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปของวัตถุประสงค์ของสัญญาที่สามารถกระทำได้ตามสัญญาจ้าง และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การที่ผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำแตกเกิดจากความผิดพลาดของเทศบาลตำบลที่ออกแบบในการก่อสร้างถังกรองน้ำไม่ถูกต้องตามหลักการทางวิศวกรรมหรือตามมาตรฐานของหลักวิชาช่างที่ดี ซึ่งความผิดพลาดดังกล่าวนี้ ถือเป็นความผิดพลาดที่เป็นสาระสำคัญของการออกแบบโครงสร้างของถังกรองน้ำ โดยมีใช่เป็นกรณีที่แบบรูปและรายการละเอียดคลาดเคลื่อนเพียงเล็กน้อยที่เทศบาลตำบลจะอ้างข้อกำหนดในสัญญาจ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบในการชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่ได้

ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลศรีนคร) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีทำงานก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน จำนวน ๒ แห่ง วงเงินค่าจ้างจำนวน ๒,๖๔๕,๐๐๐ บาท โดยผู้ฟ้องคดีได้



ส่งมอบงานงวดที่ ๑ และได้รับเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ ตามสัญญาจ้างแล้ว ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เพื่อส่งมอบงานงวดที่ ๒ (งวดสุดท้าย) แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจงานจ้างแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ทำงานจ้างบางรายการและถังกรองน้ำจะต้องซ่อมแซมแก้ไขเนื่องจากเกิดการแตกร้าว ผู้ควบคุมงานจึงสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่ให้กับผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้ค่าใช้จ่ายดังกล่าวและได้หักเงินค่าปรับเนื่องจากผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้า เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงการก่อสร้างถังกรองน้ำ โดยให้ผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำที่แตกออก แล้วให้ผู้ฟ้องคดีสร้างขึ้นใหม่ และให้เพิ่มขนาดของเหล็กสาน ผูกเหล็กสานให้ถี่ขึ้น เพิ่มความหนาผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำ และเพิ่มความหนาของคานถังกรองน้ำอีก ๒ ด้าน เพื่อยึดผนังคอนกรีตทั้งสี่ด้าน เป็นการสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานที่ไม่ได้แสดงไว้ในสัญญาและเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความแข็งแรงของถังกรองน้ำ ดังนั้น จึงเป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายทั่วไปของวัตถุประสงค์ของสัญญานี้ที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำได้ตามสัญญาจ้างข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างถังกรองน้ำตามแบบใหม่ที่ผู้ควบคุมงานสั่งการแล้ว ปรากฏว่าถังกรองน้ำที่สร้างขึ้นตามแบบใหม่ไม่เกิดปัญหาการแตกร้าว แสดงให้เห็นว่า หากแบบแปลนถังกรองน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีถูกต้อง เป็นไปตามหลักการทางวิศวกรรมหรือตามมาตรฐานของหลักวิชาช่างที่ดี ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่จำเป็นต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบแปลนในการก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่ แต่ควรที่จะให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถังกรองน้ำตามแบบแปลนเดิม แต่ต้องรอเวลาให้ผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำเซฟตัวก่อน การที่ผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดีสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยให้เพิ่มขนาดของเหล็กสานให้ใหญ่ขึ้น ผูกเหล็กสานให้ถี่ขึ้น และเพิ่มความหนาของผนังคอนกรีตให้มากขึ้น รวมทั้งเสริมคานถังกรองน้ำ เพื่อเพิ่มความแข็งแรงของถังกรองน้ำดังกล่าว ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ถังกรองน้ำสามารถทนต่อแรงดันของน้ำได้ ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของถังกรองน้ำ อันเป็นสาระสำคัญของถังกรองน้ำตามแบบแปลนเดิม กรณีจึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่า แบบแปลนในการก่อสร้างถังกรองน้ำเดิมไม่ถูกต้อง เป็นไปตามหลักการทางวิศวกรรมหรือตามมาตรฐานของหลักวิชาช่างที่ดี จึงฟังได้ว่า การที่ผนังคอนกรีตของถังกรองน้ำแตกเกิดจากความผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดีเอง ที่ออกแบบในการก่อสร้างถังกรองน้ำไม่ถูกต้องตามหลักการทางวิศวกรรมหรือตามมาตรฐานของหลักวิชาช่างที่ดี ซึ่งความผิดพลาดดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นความผิดพลาดที่เป็นสาระสำคัญ



ของการออกแบบโครงสร้างของถังกรองน้ำ โดยมีใช้เป็นกรณีที่แบบรูปและรายการละเอียดคลาดเคลื่อนเพียงเล็กน้อยที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ของสัญญาจ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบในการชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่ได้ เมื่อพิจารณาราคากลางในส่วนของงานก่อสร้างถังกรองน้ำ (แบบ พร. ๕) ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้เป็นเงินจำนวน ๕๗๖,๐๕๖.๘๒ บาท ซึ่งเป็นราคาที่คิดจากค่าวัสดุและค่าแรงงานตามแบบเดิม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่โดยเพิ่มขนาดของเหล็ก เพิ่มความหนาของผนังคอนกรีต ซึ่งทำให้ค่าวัสดุและค่าแรงงานจะต้องเพิ่มขึ้นจากราคากลาง โดยผู้ฟ้องคดีก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่ตามคำสั่งของผู้ควบคุมงานของผู้ถูกฟ้องคดี คิดเป็นเงิน ๓๔๕,๖๓๔.๐๙ บาท แต่เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดีต้องก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่เป็นเงินเพียง ๓๐๐,๐๐๐ บาท ศาลจึงพิพากษาให้ได้ไม่เกินค่าขอ

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การที่ถังกรองน้ำแตกและผู้ฟ้องคดีต้องก่อสร้างถังกรองน้ำขึ้นใหม่ เกิดจากความผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดีในการออกแบบในการก่อสร้างถังกรองน้ำ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องใช้เวลาในการก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่เป็นเวลา ๑๖ วัน จึงไม่อาจนำระยะเวลาดังกล่าวมาคิดค่าปรับจากผู้ฟ้องคดีได้ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จ บริบูรณ์ภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๕ ของสัญญาจ้าง เป็นเวลา ๒๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๑๕ ของสัญญาดังกล่าว เป็นเงินจำนวน ๖๐๘,๓๕๐ บาท แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการบอกเลิกสัญญาจ้างดังกล่าว โดยให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามสัญญาต่อไปจนกระทั่งจำนวนเงินเกินค่าปรับร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือยินยอมเสียค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขแต่อย่างใด ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของข้อ ๑๓๑^{๗๘} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรก็ตาม ศาลพิเคราะห์ทางได้เสียของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว เห็นควรลดค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้เหลือร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง

^{๗๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๑ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้ยินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น



ตามสัญญา คิดเป็นเงินจำนวน ๒๖๔,๕๐๐ บาท ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง^{๗๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับจำนวน ๖๕๐,๖๗๐ บาท จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้หักเงินค่าจ้างเป็นค่าปรับจำนวน ๖๕๐,๖๗๐ บาท ไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินจำนวนเกินกว่าเงินค่าปรับที่ศาลลดให้อยู่ ๓๘๖,๑๗๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินในส่วนของค่าประตุน้ำขนาด ๔ นิ้ว จำนวน ๒ จุด เป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาท คืนค่าปรับจำนวน ๒๑๖,๘๙๐ บาท และคืนเงินหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาจำนวน ๓๗,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ ให้ยกนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างถังกรองน้ำใหม่ เป็นเงิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ให้คืนเงินค่าปรับจำนวน ๓๘๖,๑๗๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดี และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลชั้นอุทธรณ์ตามส่วนของการชนะคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๔๓/๒๕๕๘)

^{๗๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิจารณาถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่เพียงทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลดก็เป็นอันขาดไป



- (๔) คู่สัญญาตกลงยินยอมให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ แต่หน่วยงานทางปกครองไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงาน และค่าแรงที่เพิ่มขึ้นก่อนตรวจรับมอบงาน

กรมชลประทานตกลงยินยอมกับผู้ฟ้องคดีแล้วว่าให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่โดยมีค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณงานที่จะต้องทำจริง แต่กรมชลประทาน ละเลยไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่างานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว จนกระทั่ง ได้รับมอบงานก่อสร้างทั้งหมดและได้ออกใบรับรองผลงานตามปริมาณงานที่ก่อสร้างจริง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว กรมชลประทานจึงได้ทำเรื่องขออนุมัติต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ เพื่อขอยกเว้นระเบียบในการแก้ไขสัญญาฉบับพิพาทหลังจากการตรวจรับมอบงานไปแล้ว เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวไม่ยกเว้นหรือผ่อนผันให้แก่สัญญา กรมชลประทานจึงอ้าง ความเห็นของคณะกรรมการมาเป็นเหตุปฏิเสธการชำระเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นกับผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต อีกทั้ง ความเห็นดังกล่าวย่อมมีผลผูกพันเฉพาะ กรมชลประทาน แต่ไม่มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี ดังนั้น กรมชลประทานจึงต้องรับผิดชอบชำระเงิน ค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมชลประทาน) ได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้ฟ้องคดีให้ทำการ ก่อสร้างระบบส่งน้ำ โครงการระบบส่งน้ำห้วยขอนแก่น อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ วงเงิน ค่าจ้างจำนวน ๗๑,๔๓๔,๘๐๑ บาท หลังจากทำสัญญาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้าง สะพานน้ำและรางเททิ้งน้ำ ปรากฏว่าไม่สามารถทำการตอกเสาเข็มได้ เนื่องจากสภาพพื้นที่ ใต้ผิวดินเป็นชั้นหินดานแข็ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งปัญหา และอุปสรรคในการตอกเสาเข็ม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมชลประทาน) ได้อนุมัติในหลักการให้แก้ไขแบบก่อสร้างแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ดำเนินการตามแบบที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างตามแบบรูปที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงทำให้งานก่อสร้างเพิ่มขึ้นเป็นเงินและการก่อสร้างมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นจากที่ได้คำนวณ ประมาณงานไว้ตามสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระเงินดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรอไปก่อน เนื่องจากติดขัดปัญหากรณีมิได้ดำเนินการแก้ไขสัญญาก่อนสัญญาสิ้นสุด ตามข้อ ๑๓๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำลังขออนุมัติผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวต่อกรมบัญชีกลาง ต่อมา กรมบัญชีกลางไม่ อนุมัติให้ผ่อนผันที่จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถเบิกจ่ายเงิน



ค่าก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่างานที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ ตรวจสอบการจ้างได้ตรวจรับงานที่เพิ่มขึ้น พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ของจำนวนเงินดังกล่าว นับตั้งแต่วันที่ต้องจ่ายเงินจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้ชำระเงินจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หลังจาก ทำสัญญา ผู้ฟ้องคดีพบปัญหาอุปสรรคในการทำงานเนื่องจากบริเวณฐานรากสะพานน้ำ ที่ กม. ๐+๒๘๖.๒๗๗ ถึง ๐+๖๖๓.๒๔๗ และที่ กม. ๐+๘๑๗.๒๗๗ ซึ่งเป็นจุดแยกราางเที้งน้ำ ลงเหมืองวังไฮ สภาพพื้นที่ใต้ผิวดินเป็นชั้นหินดานแข็ง ไม่สามารถตอกเสาเข็มลงไปได้ ผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการตรวจสอบการจ้างแจ้งให้คณะกรรมการตรวจสอบการจ้างทราบ และพิจารณาแก้ไขต่อไป เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานออกแบบชลประทาน ๓ ฝ่ายออกแบบ ชลประทานส่วนเหนือ ร่วมตรวจสอบพื้นที่ในสนามแล้วเห็นว่า ดินฐานรากอาคารสามารถรับ น้ำหนักได้อย่างปลอดภัย เห็นสมควรแก้ไขแบบตอม่อสะพานน้ำ (ฐานเสาเข็ม) เปลี่ยนเป็นแบบ ตอม่อสะพานน้ำ (ฐานแผ่) ต่อมา คณะกรรมการตรวจสอบการจ้างมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๕ สรุปราคางานที่ก่อสร้างจริงทั้งสัญญาารวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๒,๔๙๑,๙๗๗.๙๔ บาท เพิ่มจากสัญญา ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท โดยคณะกรรมการตรวจสอบการจ้างเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้พิจารณา อนุมัติงบประมาณส่วนที่เพิ่มจากสัญญาเพื่อดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๘ ให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบการจ้าง และมีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงคณะกรรมการตรวจสอบการจ้างขอส่งมอบ งานทั้งสัญญาตามปริมาณงานที่ทำเสร็จจริงเป็นเงินจำนวน ๘๒,๔๙๑,๙๗๗.๙๔ บาท คณะกรรมการตรวจสอบการจ้างมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ รายงานการตรวจรับงาน ทั้งสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ เป็นเงินจำนวน ๘๒,๔๙๑,๙๗๗.๙๔ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๖ เรงัดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เบิกจ่ายค่างานที่เพิ่มขึ้นเป็นเงินจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หารือไปยังกรมบัญชีกลาง เพื่อขออนุมัติผ่อนผันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปลี่ยนแปลงและแก้ไขสัญญาภายหลังจากที่มีการส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจสอบการจ้าง ได้ตรวจรับงานเรียบร้อยไปก่อนแล้ว กรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตอบข้อหารือว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขออนุมัติให้แก่ใช้สัญญาหลังจากที่มีการ ส่งมอบงาน และคณะกรรมการตรวจสอบการจ้างตรวจรับงานเสร็จสิ้นไปก่อนแล้วนั้น ไม่มีเหตุ ที่จะต้องยกเว้นผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้าง



ที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตกลงยินยอมกับผู้ฟ้องคดีแล้วว่าให้มี การก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่โดยมีค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นตามปริมาณงานที่จะต้องทำจริง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ละเลยไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่างานที่เพิ่มขึ้น ดังกล่าว จนกระทั่งได้รับมอบงานก่อสร้างทั้งหมดและได้ออกใบรับรองผลงานตามปริมาณงาน ที่ก่อสร้างจริงให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ทำเรื่องขออนุมัติต่อคณะกรรมการ ว่าด้วยการพัสดุเพื่อขอยกเว้นระเบียบในการแก้ไขสัญญาฉบับพิพาทหลังจากการตรวจรับมอบ งานไปแล้ว เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวไม่ยกเว้นหรือผ่อนผันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้สัญญา ในกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้อ้างความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวมาเป็นเหตุปฏิเสธ การชำระเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตตามมาตรา ๕^{๘๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวก็มีผลผูกพัน เฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ไม่มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบ ชำระเงินค่าก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญา การที่ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวน ๑๑,๐๕๗,๑๗๖.๙๔ บาท ให้แก่ ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ค่าขออื่นนอกจากนี้ ให้ยกนั้น ชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๕๖/๒๕๕๘)

^{๘๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๕ ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต





ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทร ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

<http://www.admncourt.go.th>