



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๕

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๕



สำนักงานศาลปกครอง
๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕
www.admincourt.go.th

สำนักงานศาลปกครอง

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
พ.ศ. ๒๕๕๕

สำนักงานศาลปกครอง

สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๕

ISBN : ๙๗๘-๖๑๖-๓๓๓-๐๐๔-๘

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ

สำนักงานศาลปกครอง

สงวนลิขสิทธิ์

พิมพ์ครั้งที่ ๑ :

จำนวน ๑๐,๐๐๐ เล่ม

แบบปก

นางสาววรรณ ชลินทรวัฒน์

จัดพิมพ์โดย :

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕

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

พิมพ์ที่ :

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

๙๔๕ ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๓ ๙๐๔๐-๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๓ ๓๒๒๕

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์ เหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำ เอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทาง ในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับเอกสารฉบับนี้เป็นการสรุปแนวทางในการ ปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ ผ่านมา โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นเดิม คือ สรุปเรียงตามลำดับ ของคดีพิพาทในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกหน่วยงานสามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานได้โดยไม่จำกัด เฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีที่เกิดขึ้น เท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะช่วยอำนวยความสะดวก ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้ ตามสมควร



(นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖



สารบัญ

	หน้า
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๒
๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย	๕
๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น	๑๑
๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร	๒๑
๑.๕ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ	๒๖
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๓๘
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๕๐
คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น	๕๐
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๖๒
๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕)	๗/๓



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่ามีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจจำนวนหนึ่งเหมาะสมที่จะจัดทำสรุปเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๗๗ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ สำนักงานศาลปกครองจึงได้คัดเลือกคำวินิจฉัยดังกล่าวมาจัดทำรายงานการสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ฉบับนี้ โดยจัดเรียงลำดับตามประเภทคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งคำวินิจฉัยที่คัดเลือก

^{๑-๒} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
มาตรา ๗๗ สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ฯลฯ



มาจัดทำในคราวนี้จะเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) ดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการรัฐวิสาหกิจต้องใช้อำนาจในการสรรหาภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจ เมื่อไม่มีบทกฎหมายใดให้อำนาจคณะกรรมการสรรหาออกหลักเกณฑ์อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ที่มีความประสงค์จะเข้าสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการผู้จัดการรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเพิ่มเติมไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่คณะกรรมการฯ กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครคัดเลือกเพิ่มเติมให้ นอกเหนือจากบทบัญญัติของกฎหมาย อันเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นข้อกำหนดเพิ่มเติมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองกรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี ต่อมาผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้ลาออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกประกาศธนาคารอาคารสงเคราะห์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนด



คุณสมบัติทั่วไปไว้ในข้อ ๑.๑๒ ว่า ผู้สมัครต้องไม่เคยเป็นผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย หรืออยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีอาญา เว้นแต่ในความผิด หลุโทษ หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกประกาศของ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีการเพิ่มเติมคุณสมบัติต้องห้ามดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนความใน ข้อ ๑.๑๒ ของประกาศฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่มาตรา ๘ จัตวา วรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ ตี (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๐) (๑๑) และ (๑๒) อีกทั้ง ต้องไม่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นใบสมัคร เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งทำสัญญาจ้างและแต่งตั้งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคล เพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจ แต่งตั้งกรรมการผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์ แต่การใช้อำนาจสรรหาบุคคลดังกล่าว ของผู้ถูกฟ้องคดีต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจในการสรรหา และต้องใช้อำนาจ แต่เพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจ ไม่อาจใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้ แม้ว่า การสรรหาบุคคลเพื่อคัดเลือกเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้จัดการในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีอาจจะใช้ดุลพินิจพิจารณาเกณฑ์ด้านความสามารถของบุคคลได้ตามเห็นสมควรก็ตาม แต่สำหรับ

^๓ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๘ จัตวา

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ เหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ ตี (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๐) (๑๑) และ (๑๒) นอกจากนี้ จะต้องไม่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นใบสมัครเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งทำสัญญาจ้าง และแต่งตั้งเป็นผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ทั้งนี้ โดยอาจจะเสนอชื่อผู้มีความเหมาะสมมากกว่าหนึ่งชื่อ ก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ



เกณฑ์ด้านคุณสมบัติของบุคคลซึ่งมีบทบัญญัติมาตรา ๘ จัตวา วรรคสาม กำหนดไว้แล้ว และให้นำมาตรา ๘ ตี (๑) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๑๐) (๑๑) และ (๑๒) มาใช้ประกอบเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครคัดเลือกดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องถูกจำกัด อำนาจในการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ ตี^๔ แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ เท่านั้น แม้ว่ามาตรา ๘ ตี จะให้อำนาจรัฐวิสาหกิจในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะ

^๔ พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๘ ตี ผู้บริหารนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ แล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) สามารถทำงานให้แก่รัฐวิสาหกิจนั้นได้เต็มเวลา
- (๓) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๔) ไม่เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- (๕) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวย ผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (๗) ไม่เป็นผู้บริหารหรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจอื่น หรือกิจการอื่นที่แสวงหากำไร
- (๘) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำของราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ
- (๙) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภา ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๑๐) ไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (๑๑) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือบริษัท มหาชนจำกัด เพราะทุจริตต่อหน้าที่
- (๑๒) ไม่เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้ง ไม่เคยเป็นกรรมการหรือ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือ มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น เว้นแต่การเป็นประธานกรรมการ หรือ กรรมการในนิติบุคคลดังกล่าวโดยการมอบหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น



ต้องห้ามของผู้บริหาร นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ ตรี แต่ก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจมิใช่อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครคัดเลือกเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด โดยเพิ่มเติมข้อ ๑.๑๒ ว่า ผู้สมัครต้องไม่เคยเป็นผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรืออยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย หรืออยู่ระหว่างถูกดำเนินคดีอาญา เว้นแต่ในความผิดลหุโทษหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทนั้น ข้อกำหนดเพิ่มเติมตามข้อ ๑.๑๒ ดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ที่มีความประสงค์จะเข้าสมัครคัดเลือกเป็นกรรมการผู้จัดการ การกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ประกาศนาคารอาคารสงเคราะห์ เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนข้อความในข้อ ๑.๑๒ ของประกาศพิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๕/๒๕๕๕)

๑.๒ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) คู่กรณีในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติ เว้นแต่จะมีกรณีเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย ซึ่งคำสั่งให้ทุนหรือไม่ให้ทุนการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลผู้เป็นกรรมการคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับทุนการศึกษาเป็นผู้รับทุนการศึกษาด้วยมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ปรากฏว่าตนมีสถานภาพหรือฐานะบางประการที่กระทบต่อความไม่เป็นกลาง การพิจารณาออกคำสั่งให้หรือ



ไม่ให้ทุนการศึกษาดังกล่าวไม่ชอบ และเป็นเหตุให้ประกาศผลการเลือกสรรบุคคล เพื่อรับทุนการศึกษาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นายกเทศมนตรีตำบลอุบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีประกาศรับสมัครบุคลากรของเทศบาลเพื่อเลือกสรรให้ได้รับทุนการศึกษาเพื่อศึกษาต่อระดับปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น จำนวน ๔ ทุน ซึ่งมีผู้สมัครขอรับทุนจำนวน ๔ ราย ได้แก่ นาย ม. นาย จ. ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมควรได้รับทุนการศึกษาดังกล่าว โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการ และนาย ม. เป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการ ผลการพิจารณาปรากฏว่า มีผู้ได้รับทุนเพียง ๒ คน คือ ผู้ถูกฟ้องคดีและนาย ม. ทั้งนี้ ได้มีการประกาศผลการพิจารณาในประกาศเทศบาลตำบลอุบล ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ผลการเลือกสรรบุคลากรของเทศบาลเพื่อรับทุนการศึกษาต่อระดับปริญญาโท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุมัติทุนการศึกษาต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งผลการพิจารณายังคงเป็นไปตามเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกฉบับดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาออกคำสั่งให้รับทุนการศึกษาจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้สมควรได้รับทุนการศึกษาระดับปริญญาโท และมีนาย ม. เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจในการคัดเลือกผู้รับทุน โดยทั้งผู้ถูกฟ้องคดีและนาย ม. เป็นผู้สมัครรับทุนการศึกษาเช่นกัน ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีและนาย ม. เป็นคู่กรณีในการออกคำสั่งให้รับทุนการศึกษา ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

^๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง



เนื่องจากมีสถานภาพหรือฐานะบางประการที่กระทบต่อความไม่เป็นกลาง เมื่อไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการพิจารณาและมีมติว่าจะให้ผู้ถูกฟ้องคดีและนาย ม. ปฏิบัติหน้าที่กรรมการต่อไปหรือไม่ อีกทั้ง จากรายงานประกอบการประชุมไม่ปรากฏการบันทึกเหตุผลว่า เหตุใดผู้ถูกฟ้องคดีและนาย ม. จึงเป็นผู้สมควรได้รับทุนการศึกษา ยิ่งกว่าผู้สมัครรายอื่น ประกอบกับไม่ปรากฏว่าการให้ทุนการศึกษามีความจำเป็นเร่งด่วน หรือหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคล จะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้แต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกาศเทศบาลตำบลอุบล ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ เรื่อง ผลการเลือกสรรบุคคลของเทศบาลเพื่อรับทุนการศึกษาต่อระดับปริญญาโทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศเทศบาลตำบลอุบล เรื่อง ผลการเลือกสรรบุคคลของเทศบาลเพื่อรับทุนการศึกษาต่อระดับปริญญาโท ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๖๘/๒๕๕๕)

๖ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๕ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



(๒) การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคาร ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า อาคารนั้นมีสภาพอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรง ต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งโดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารดำเนินการแก้ไขอาคาร แต่ไม่มีการดำเนินการตามคำสั่ง ซึ่งการพิจารณาว่าอาคารดังกล่าวมีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายร้ายแรงตามที่ กฎหมายบัญญัติหรือไม่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นพึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมอาคารเข้าตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกอาคารโดยละเอียด เพื่อให้ได้ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้อย่างสมเหตุสมผล หากไม่แล้วกรณีอาจถือ เป็นการวินิจฉัยที่ปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนอย่างเพียงพอ อันจะเป็นเหตุให้ คำสั่งให้รื้อถอนอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีเป็นอาคารไม้ชั้นเดียว ปลูกสร้างมาก่อน วันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะมีผลใช้บังคับ ต่อมา ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเมืองคงรายงานต่อนายกเทศมนตรีตำบลเมืองคง (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) ว่า อาคารของผู้ฟ้องคดีมีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัย หรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือ กระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข ปรับปรุงอาคารพิพาทภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า นายตรวจเขตจะเข้าตรวจสอบผลการปรับปรุง อาคารของผู้ฟ้องคดี ซึ่งนายตรวจเขตได้มีหนังสือรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า อาคาร ของผู้ฟ้องคดียังไม่มี การซ่อมแซมปรับปรุง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไข อาคารพิพาทอีกครั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จังหวัดนครราชสีมา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่รับพิจารณาอุทธรณ์



ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา นายตรวจเขตมีหนังสือรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ได้เข้าตรวจสอบอาคารพิพาทแล้วปรากฏว่า ยังไม่มีการซ่อมแซมปรับปรุงแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารทั้งหลังภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามคำสั่งแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเข้าไปตรวจสอบหรือสอบถามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารให้เป็นไปตามรายละเอียดในคำสั่ง แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการโดยครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ สั่งให้รื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งรื้อถอนอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรื้อถอนอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง^{๗-๘} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ออกคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ได้ดำเนินการแก้ไขอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และมีสภาพอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินเท่านั้น ข้อเท็จจริงตามคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยปรับปรุงพื้นที่ใต้อาคารให้พ้นจากน้ำท่วมขัง ปรับปรุงผนังอาคารโดยใช้

^{๗-๘} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๖ ในกรณีที่อาคารซึ่งก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มีสภาพหรือมีการใช้ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรืออาจไม่ปลอดภัยจากอัคคีภัยหรือก่อให้เกิดเหตุรำคาญ หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการแก้ไขตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง และถ้าอาคารนั้นอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นได้โดยให้นำมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



วัสดุทนไฟและเปลี่ยนประตูหน้าต่างและห้องน้ำ และปรับปรุงพื้นที่ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขคำสั่งในส่วนที่ให้แก้ไขผนังอาคาร เป็น “หรือให้เจ้าของอาคารสามารถใช้เวลาชดเชยชดเชยกันกับผนังเดิมได้” จะเห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคงจะตรวจสอบได้ว่าการแก้ไขปรับปรุงอาคารพิพาทตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วหรือไม่ จำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคงผู้มีหน้าที่ดังกล่าวจะต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เข้าตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกอาคารพิพาท เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคงไม่เคยเข้าตรวจอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยอมรับว่ามีการตรวจสอบเพียงภายนอกอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้น รายงานการตรวจสอบอาคารพิพาทของเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองคงที่รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า อาคารพิพาทยังไม่มีการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังไม่อาจเชื่อถือได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาว่าอาคารพิพาทมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีและบริวารหรือบุคคลอื่นหรือไม่ เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล จำเป็นที่จะต้องเข้าไปตรวจสอบภายในอาคาร และรายงานสภาพอาคารทั้งภายในภายนอกอาคารโดยละเอียดด้วย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเมืองคงมิได้เข้าตรวจสอบภายในอาคาร และรายงานสภาพอาคารทั้งภายในและภายนอกโดยละเอียดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแต่สภาพภายนอกอาคารแล้ววินิจฉัยว่าอาคารพิพาทมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน จึงเป็นการวินิจฉัยที่

^๙ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๕๔ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารใดซึ่งได้ก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายเสร็จแล้วนั้น ได้กระทำขึ้นโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาคารใดมีการใช้หรือเปลี่ยนการใช้โดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔ หรืออาคารใดมีลักษณะตามมาตรา ๔๖ ให้นายช่างมีอำนาจเข้าไปตรวจอาคารและบริเวณที่ตั้งอาคารนั้นได้ และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น

ฯลฯ

ฯลฯ



ปราศจากข้อเท็จจริงสนับสนุนอย่างเพียงพอ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งให้
 ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททิ้งหลัง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัย
 อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๖
 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ให้ซ่อมแซมปรับปรุงอาคารพิพาทแล้ว
 แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรายละเอียดในคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ให้ครบถ้วน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าอาคารพิพาทอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรง
 ต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคสอง แห่ง
 พระราชบัญญัติเดียวกัน ออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วย
 กฎหมายโดยปราศจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เสียก่อน เป็นการ
 กระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาททิ้งหลัง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 เฉพาะในส่วนที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งให้รื้อถอนอาคารข้างต้น
 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔๑/๒๕๕๕)

๑.๓ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
 โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้
 สำหรับการกระทำนั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัย
 ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ถูกต้อง
 ตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น
 ดังต่อไปนี้

(๑) ในการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสภาพ
 ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ฝ่ายปกครองพึงต้องคำนึงถึงหลักการมีสิทธิในการ
 ปกป้องตนเองของประชาชน อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ประกันสิทธิแก่บุคคล
 ในอันที่จะปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง



**เพื่อปกป้องสภาพของสิทธิหรือหน้าที่หรือประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ หากไม่แล้ว
กรณีอาจเป็นเหตุให้กระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

สำนักงานเขตบางกะปิมีบันทึกข้อความ เรื่อง บุคคลมีชื่อในทะเบียนบ้าน โดยมีขอบ ถึงผู้อำนวยการเขตพระนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แจ้งให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๙ ถนนมหาไชย แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งย้ายออก จึงเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ต่อมา ผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่นเขตพระนครได้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าว และได้มีหนังสือแจ้งเจ้าบ้านให้นำสำเนาทะเบียนบ้านไปแสดงต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเขตพระนครเพื่อแก้ไขรายการให้ถูกต้อง นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีบันทึกข้อความแจ้งสำนักงานเขตบางกะปิว่า สำนักงานเขตพระนคร ได้ดำเนินการจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าวแล้ว พร้อมทั้งจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีในใบแจ้งการย้ายที่อยู่สำนักทะเบียนท้องถิ่นต้นทางเป็นการเฉพาะราย และรายงานการจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีไปยังสำนักทะเบียนกลาง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียน โดยไม่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีไปชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานต่าง ๆ เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๙ ถนนมหาไชย แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งจากสำนักงานเขตบางกะปิให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๙ ถนนมหาไชย แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตพระนครได้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งเจ้าบ้านให้นำสำเนาทะเบียนบ้านไปแสดงต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเขตพระนครเพื่อแก้ไขรายการให้ถูกต้อง โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือสำนักงานเขตบางกะปิไม่ได้สอบสวนหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะดำเนินการจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ถือว่ากระบวนการในการสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่สอดคล้องกับ



หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔^{๑๑} และมาตรา ๑๐^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับข้อ ๑๑๐ วรรคหนึ่ง^{๑๒} ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีที่นายทะเบียนจะมีคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของบุคคลใดออกจากทะเบียนบ้านได้นั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการสอบสวนพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารก่อน อันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการประกันสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เนื่องจากการสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลใดออกจากทะเบียนบ้านเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้อง

^{๑๑-๑๑} พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การทะเบียนราษฎร” หมายความว่า งานทะเบียนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกเจ้าบ้านหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงหลักฐานต่างๆ ได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยให้มีอำนาจเข้าไปสอบถามผู้อยู่ในบ้านใดๆ ได้ตามอำนาจหน้าที่ แต่ต้องแจ้งให้เจ้าบ้านทราบก่อน ทั้งนี้ ให้กระทำได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๒} ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๑๐ บุคคลมีชื่อในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ

กรณีที่บุคคลมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นแล้วแต่กรณีดำเนินการดังนี้

(๑) สอบสวนพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสาร (ถ้ามี)

(๒) รวบรวมหลักฐานทั้งหมดพร้อมความเห็นเสนอไปยังนายอำเภอแห่งท้องที่

(๓) เมื่อนายอำเภอได้พิจารณาอนุมัติแล้ว ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านและสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน และให้หมายเหตุในช่องย้ายออกไปที่ว่า “จำหน่ายตามคำร้องที่...ลงวันที่... หรือ หนังสือที่... ลงวันที่....” แล้วแต่กรณี แล้วให้ลงลายมือชื่อและวันเดือนปีกำกับไว้

(๔) รายงานการจำหน่ายตามระเบียบที่กำหนดในข้อ ๑๓๒ (๔)

ฯลฯ

ฯลฯ



คำนึงถึงหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชน อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นสาระสำคัญของการประกันสิทธิแก่บุคคลในอันที่จะปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง โดยก่อนที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดที่อาจกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดต้องให้โอกาสบุคคลนั้นชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลนั้นมีสิทธิปกป้องสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่หรือประโยชน์ของตนได้อย่างเต็มที่ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้จำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๘ ถนนมหาไชย แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๔/๒๕๕๕)

(๒) กรณีผู้บริหารหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจพิจารณาโทษทางวินัยและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ในสังกัดในมูลเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นร้องเรียนกล่าวหาการกระทำของผู้บริหารหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว กรณีย่อมถือว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และมีพฤติการณ์ที่มีเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองนั้นอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลางได้ การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูถูกดำเนินการทางวินัย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้บริหารโรงเรียนและคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบผ่านทางหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรวม ๓ ฉบับว่า บุคคลดังกล่าวกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้อำนวยการโรงเรียนสาธิตวิทยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการดังกล่าวรายงานผลการสอบสวนว่า ข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นความจริง คณะกรรมการดังกล่าวรายงานผลการสอบสวนว่า ข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเป็นความจริง อีกทั้งยังพาดพิงข้าราชการครูในโรงเรียนให้ได้รับความเสื่อมเสีย กรณีมีมูลควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงสั่ง



ให้ดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสอบสวนวินัยเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะความผิดตามมาตรา ๘๓ ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติราชการ และมาตรา ๘๘ ฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตนและไม่รักษาเกียรติศักดิ์ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ เห็นควรลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วย จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕ % เป็นเวลา ๑ เดือน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีและให้คืนเงินเดือนที่ถูกตัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดี มีมูลเหตุมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนผู้บริหารโรงเรียนศาลาวิทยาและคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูในสังกัดว่า กระทำการโดยมิชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีและเรื่องอื่นๆ อันถือได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บริหารโรงเรียนศาลาวิทยาและคณะกรรมการในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูทุกคนในสถานการศึกษา แต่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีและได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี พฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษไม่เป็นกลาง และมีพฤติการณ์ที่มีเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตามมาตรา ๑๖^{๑๓}

^{๑๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้



แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕ % เป็นเวลา ๑ เดือน โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพื่อให้มีการคืนเงินเดือนที่ถูกตัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๑/๒๕๕๕)

(๓) การประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ผู้บังคับบัญชาต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ที่ให้นำระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการด้วย ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาต้องเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลประเมินก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน อันเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ผู้รับการประเมินมีโอกาสได้ทราบและมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการประเมินของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง และเป็นการมุ่งเน้นให้ผู้รับการประเมินได้รับทราบผลการประเมินในกรณีที่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องปรับปรุงเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาผู้ประเมินใช้ดุลพินิจไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมก่อนออกคำสั่งที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้รับการประเมิน กรณีถือเป็นการรับฟังคู่กรณีก่อนการมีคำสั่งทางปกครองและถือเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม หากผู้บังคับบัญชามีได้แจ้งให้ผู้รับการประเมินทราบถึงการไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้



แต่ภายหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาได้รับคำร้องทุกข์แล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับการประเมินส่งเอกสารหลักฐานที่แสดงว่าตนเองมีผลงานตามที่กล่าวอ้างเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาทบทวนคำสั่ง และแจ้งนัดหมายให้ผู้รับการประเมินเข้าปรึกษาหารือหรือแก้ไขความคับข้องใจ เช่นนี้ถือได้ว่าได้จัดให้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลังอันเป็นการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องของตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แม้ผู้รับการประเมินจะมีได้ดำเนินการตามที่แจ้งและเข้าพบตามที่นัดหมายแต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้รับการประเมินจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาล ๗ ฟ้องว่า ในการพิจารณาความดีความชอบของพนักงานเทศบาลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๑ ผู้อำนวยการสำนักการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเทศบาลนครยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดี ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในรอบปีที่ผ่านมา (๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๗) แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป สรุปผลการประเมินผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๑๑๖ คะแนน จากคะแนนเต็ม ๒๐๐ คะแนน ผลการประเมินต้องปรับปรุง (ต่ำกว่า ๖๐ เปอร์เซนต์) โดยมีความเห็นว่า ผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามข้อ ๒๓๐ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ไม่ควรเลื่อนขึ้นเงินเดือน นายกเทศมนตรีนครยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เห็นด้วยกับการประเมินข้างต้น ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประเมินผลการปฏิบัติราชการของพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำ ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประเมิน หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๗ ครั้งที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแสดงเอกสารหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีมีผลงานจริงตามที่กล่าวอ้างภายใน ๑๕ วัน เพื่อนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดี แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้มีบันทึกแจ้งนัดหมายให้ผู้ฟ้องคดีเข้าปรึกษาหารือหรือแก้ไขความคับข้องใจ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้เข้าพบเพื่อปรึกษาหารือหรือแก้ไขความคับข้องใจตามนัดหมายแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่า การประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปตามขั้นตอนโดยชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมไปยังประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดยะลา คณะอนุกรรมการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ได้มีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่ากระบวนการประเมินถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของประกาศดังกล่าวข้างต้นแล้ว และการพิจารณาประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานได้ผ่านการพิจารณาจากผู้บังคับบัญชาหลายลำดับชั้น ซึ่งล้วนแต่มีความเห็นเหมือนกัน จึงเห็นว่าผู้บังคับบัญชาแต่ละชั้นได้ใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบและถี่ถ้วนแล้ว คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) พิจารณาแล้วมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี และให้เทศบาลนครพิจารณาทบทวนการประเมินผลงานใหม่ และพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีความแตกต่างกับวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลอื่น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้คะแนนตามรายการที่กำหนดไว้ทุกรายการ ซึ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ส่วนราชการนำหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในระบบเปิดมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการประเมินผลการปฏิบัติงานแล้ว แม้ผลการประเมินหรือคะแนนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่ละรายการนั้นจะค่อนข้างต่ำ ก็เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นรายบุคคล ความแตกต่างในทางวิธีการดังกล่าวจึงไม่ทำให้การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีเสียไป และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด เพราะกรณีดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบของการประเมิน มิใช่ข้อเท็จจริงในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาของการประเมินที่จะสามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้อย่างชัดเจนว่า



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจที่เป็นการเลือกปฏิบัติในการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือไม่ ผลการประเมินดังกล่าวต้องเป็นไปตามข้อเท็จจริงของแต่ละบุคคล หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองมีผลการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับบุคคลอื่นที่ได้รับผลการประเมินได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีต้องแสดงให้เห็นปรากฏชัดแจ้งว่า มีผลการปฏิบัติงานที่จะได้รับการประเมินเช่นเดียวกันหรือแตกต่างกันอย่างไร และเมื่อพิจารณาจากเหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาที่ทำการประเมินผู้ฟ้องคดีตามแบบประเมินผลการปฏิบัติงาน เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีผลการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพและปริมาณงานที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่รักษาวินัยของการเป็นข้าราชการ ย่อมแสดงถึงการไม่มีความสามารถและความอุตสาหะในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการและการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานระดับ ๗ สมควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่พนักงานระดับรองลงมา อันเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของผู้ปฏิบัติงานที่สมควรจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี เพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานและสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่ทางราชการ อีกทั้ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้างในชั้นการร้องทุกข์ว่าตนเองมีผลงาน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีผลการปฏิบัติงานหรือผลงานที่สมควรจะได้รับการประเมินให้เลื่อนขั้นเงินเดือนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทราบและเปิดโอกาสให้ชี้แจงให้ความเห็นหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าวก่อนมีคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนตามข้อ ๒๒๕ วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดยะลา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ที่กำหนดว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนให้พนักงานเทศบาลให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้พนักงานเทศบาลผู้ใด ให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งให้ผู้ผู้นั้นทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้นั้น ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ชี้แจงให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษา



เกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าวก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าว เป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ผู้รับการประเมินมีโอกาสได้ทราบและชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการประเมินของผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง อันเป็นการมุ่งเน้นให้ผู้รับการประเมินได้รับทราบผลการประเมินผลการปฏิบัติงานในกรณีที่อยู่ในหลักเกณฑ์ต้องปรับปรุงเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมก่อนการมีคำสั่งที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการรับฟังคู่กรณีก่อนการมีคำสั่งทางปกครองและเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำร้องทุกข์จากผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ส่งเอกสารหลักฐานว่าผู้ฟ้องคดีมีผลงานตามที่กล่าวอ้างภายใน ๑๕ วัน เพื่อนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนการเลื่อนชั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ทั้งยังได้นัดหมายให้ผู้ฟ้องคดีเข้าปรึกษาหารือหรือแก้ไขความคับข้องใจ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้เข้าพบตามวันนัดหมายแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นว่า การร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่มีมูลความจริงและผู้ฟ้องคดีไม่มีผลการปฏิบัติงานตามที่กล่าวอ้าง รวมทั้งไม่มีเหตุคับข้องใจ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้มีการรับฟังผู้ฟ้องคดีและได้ดำเนินการก่อนสิ้นกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องของตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ตามนัยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (ก) และวรรคสาม^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

^{๑๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

(ก) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

ฯลฯ

ฯลฯ

กรณีตาม (๒) (ก) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรณีนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น



พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่เลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งยกคำร้องทุกข์ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗๖/๒๕๕๕)

๑.๔ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรดังต่อไปนี้

ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง นอกจากจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนด้วย โดยพึงเปิดโอกาสให้ผู้อาจได้รับผลกระทบมีโอกาสโต้แย้งคัดค้านเพื่อปกป้องสิทธิของตนอย่างเพียงพอ และทำการวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้รอบด้านก่อนเริ่มดำเนินการ หากไม่แล้ว การดำเนินการของฝ่ายปกครองดังกล่าวอาจขัดต่อวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันมีผลให้ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดซึ่งด้านหน้าของที่ดินกว้างประมาณ ๘๐ เมตร อยู่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑ และด้านข้างของที่ดินทางทิศเหนือติดทางสาธารณประโยชน์ที่เชื่อมต่อทางหลวงดังกล่าว แต่ปัจจุบันไม่มีสภาพเป็นทาง และมีต้นไม้ขึ้นปกคลุม ใช้เป็นทางสัญจรไม่ได้ ต่อมา กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และแขวงทางนครสวรรค์ (ตากฟ้า) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ดำเนินการก่อสร้างด่านซั้งน้ำหนักถาวรบนทางหลวงหมายเลข ๑๑ ตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดตำแหน่งที่ตั้งด่านซั้งน้ำหนักและคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเห็นว่า จุดดังกล่าวเป็นทางสายประธานที่มีปริมาณจราจรของรถบรรทุกจำนวนมาก อยู่ห่างจากชุมชนของอำเภอหนองบัวประมาณ ๒.๕ กิโลเมตร ที่ดินนอกเขตทางเป็นที่รกร้างว่างเปล่าและมีการปลูกมันสำปะหลัง ไม่มีบ้านเรือนราษฎรและสิ่งปลูกสร้าง อยู่ห่างจากสถานีตำรวจประมาณ ๔ กิโลเมตร สะดวกแก่การนำส่งผู้ต้องหา



และรถบรรทุกของกลางที่บรรทุกน้ำหนักเกินพิกัดที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการปฏิบัติงานเพราะอยู่ไม่ห่างจากสถานีตำรวจและชุมชน ทั้งนี้ ก่อนการก่อสร้างผู้ถูกฟ้องคดีติดตั้งป้ายมีข้อความว่า สถานที่ตั้งด่านชั่งน้ำหนักถาวร โดยไม่มีรายละเอียดอื่นเพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในบริเวณจะก่อสร้างทราบ และมีได้มีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่อยู่ด้านหลังหรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบหรือเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างทราบโดยตรง ระหว่างดำเนินการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปตรวจสอบที่ดินของตนเองพบว่า มีการก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวร โดยมีอาคารชั่งน้ำหนักถาวรปิดกั้นหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าบางส่วนและยังปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ข้างที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า รวมทั้งมีการติดตั้งถังน้ำ เสาไฟฟ้าแรงต่ำ และเดินสายไฟฟ้าเข้าสู่อาคารขนานไปกับอาคารลงมาทางทิศใต้ทำให้ปิดกั้นทางเข้าออกตลอดพื้นที่ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ตรวจสอบรายละเอียดในสัญญาจ้างแล้วเห็นว่า ในการดำเนินงานนั้นหากมีความจำเป็นผู้ว่าจ้างสามารถเลื่อนระยะในการดำเนินการต้นทางถึงปลายทางได้ไม่เกินด้านละ ๕ กิโลเมตร ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าจุดก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรสามารถเปลี่ยนแปลงได้ภายในเขตที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ขอให้ทำการแก้ไขการก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรไม่ให้ปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินด้านที่ติดทางหลวงหมายเลข ๑๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ได้ติดตั้งป้ายสถานที่ตั้งด่านชั่งน้ำหนักถาวรเพื่อให้เจ้าของที่ดินที่เดือดร้อนเสียหายสามารถร้องคัดค้านได้ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ได้คัดค้านก่อนการก่อสร้าง จึงไม่สามารถย้ายการก่อสร้างได้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า ตนเองไม่ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ติดตั้งป้ายแสดงสถานที่ตั้งด่านชั่งน้ำหนักถาวรดังกล่าวและไม่ได้รับการแจ้งแต่อย่างใด อีกทั้ง ป้ายประกาศในที่ก่อสร้างไม่ได้ระบุรายละเอียดการก่อสร้างเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิคัดค้าน จึงเป็นการกระทำโดยมิชอบ การก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรปิดกั้นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจนไม่สามารถเข้าออกที่ดินได้ ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและไม่สามารถนำที่ดินไปทำเป็นหมู่บ้านจัดสรรเพื่อจำหน่ายได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรที่ปิดกั้นด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณา กำหนดจุดหรือตำแหน่งที่จะก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรนั้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดที่ตั้งด่านชั่งน้ำหนักตามแนวทางปฏิบัติของ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเห็นว่าจุดที่จะก่อสร้างมีความเหมาะสมในหลายด้าน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาโดยให้ความสำคัญในส่วนของงานทางหลวงเป็นหลัก กล่าวคือ มุ่งเน้นการรองรับปริมาณรถบรรทุก เส้นทางของรถบรรทุก ผลกระทบต่อระบบการจราจร และความปลอดภัยของการใช้เส้นทางรถ ส่วนในเรื่องของผลกระทบต่อประชาชนที่จะเกิดจากการก่อสร้างด้านซึ่งน้ำหนักให้ความสำคัญเป็นเรื่องรอง แม้จะมีการติดป้ายประชาสัมพันธ์การก่อสร้างด้านซึ่งน้ำหนักถาวรตามคดีนี้ แต่ป้ายดังกล่าวก็มีข้อความเพียงว่า สถานที่ตั้งด้านซึ่งน้ำหนักถาวร กม.๙๗+๓๒๕ ซึ่งไม่อาจสื่อความหมายได้ชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าเป็นการแจ้งเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบใช้สิทธิคัดค้าน อีกทั้ง ขนาดของป้ายก็ไม่ใหญ่นัก และการติดตั้งป้ายขนานกับแนวถนน ไม่สะดวกตาผู้ที่ขับรถผ่านไปมา หากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือแจ้งโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและผู้ที่จะได้รับผลกระทบจะได้ผลมากกว่า นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาใบแจ้งปริมาณงานและราคาประกอบแบบสัญญาจ้างก่อสร้างด้านซึ่งน้ำหนักถาวร เห็นได้ว่าหากมีความจำเป็น ผู้ว่าจ้างสามารถเลื่อนระยะในการดำเนินการต้นทาง-ปลายทาง ได้ไม่เกิน ๕ กิโลเมตร เพื่อให้เหมาะสมขึ้นได้ จึงเห็นได้ว่าการกำหนดจุดที่ตั้งด้านซึ่งน้ำหนักถาวรตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น อาจเปลี่ยนแปลงได้แม้ว่าจะมีการก่อสร้างไปบ้างแล้ว ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับทราบเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่ได้รับฟังความคิดเห็นหรือชี้แจงทำความเข้าใจต่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าก่อนการก่อสร้าง รวมทั้งไม่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้านก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้างด้านซึ่งน้ำหนักถาวรดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๓/๑^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

(มีต่อหน้าถัดไป)



บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และมาตรา ๘ วรคหนึ่ง (๓)^{๑๖} แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารด้านซั้งน้ำหนักถาวรปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินและปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ด้านข้างที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า จนไม่อาจใช้ทางดังกล่าวออกสู่ทางหลวงหมายเลข ๑๑ ได้โดยตรง อีกทั้ง บริเวณดังกล่าว ยังมีจุดอื่นที่เหมาะสมสำหรับตั้งด้านซั้งน้ำหนักตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกเหนือจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ซึ่งจะไม่กระทบหรือสร้างภาระให้แก่เจ้าของที่ดิน ดังเช่นกรณีนี้ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้แสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่ต้องกำหนดจุดก่อสร้างด้านซั้งน้ำหนักถาวรบริเวณด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกำหนดจุดตั้งด้านซั้งน้ำหนักถาวรและดำเนินการก่อสร้างปิดกั้นทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑๕ หน้า ๒๓)

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

^{๑๖} พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๘ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการดังต่อไปนี้

๗๗

๗๗

(๓) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่เกิดภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

๗๗

๗๗



ด้านข้างที่ดิน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และยังถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒๑^{๑๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ในการก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัถาวรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการดำเนินการเพื่อบำรุงรักษาทางหลวงอันเป็นการบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม การเยียวยาแก้ไขความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าในคดีนี้จึงควรชั่งน้ำหนักของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าให้เกิดความสมดุลกัน เมื่อการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการดำเนินการในเขตทางหลวงมิใช่ในที่ดินของประชาชน หากแต่ดำเนินการโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดต่อประชาชน ดังเห็นได้ชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้ดุลพินิจกำหนดจุดที่ตั้งด้านข้างน้ำหนัถาวรบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและใช้ประโยชน์ในกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตลอดแนวที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า ทำให้กลายเป็นที่ดินที่ไม่มีทางเข้าออกและเป็นผลให้ราคาลดลง ทั้งที่บริเวณดังกล่าวยังมีจุดอื่นที่เหมาะสมกว่าและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสามารถเปลี่ยนแปลงไปตั้งที่จุดที่เหมาะสมกว่าได้ภายในระยะ ๕ กิโลเมตร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเสนอที่จะเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่ว่าจะเป็นการทำทางเข้าออกบริเวณด้านหลังด้านข้างน้ำหนัถาวรก็ดี การขนย้ายถึงน้ำและเสาไฟฟ้าเพื่อให้มีช่องทางเข้าออกสู่ทางหลวงก็ดี หรือการใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะได้ค่าสินไหมทดแทนไม่เต็มตามความเสียหายที่แท้จริงก็ดี ล้วนไม่สามารถทำให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและประโยชน์สาธารณะได้ ทั้งเมื่อพิจารณาห้อาคารชั่งน้ำหนักถาวรแล้วเห็นว่า แม้จะเกิดความเสียหายและความสับสนเปลืองในการรื้อถอน แต่การปลูกสร้างอาคารดังกล่าวกระทำในลักษณะที่สามารถรื้อถอนไปใช้ประโยชน์ได้อีก ดังนั้น แม้ว่าอาจเกิดผลกระทบต่อการใช้บริการสาธารณะรวมถึงอาจเกิดปัญหาในการบำรุงรักษาทางหลวง แต่การรื้อถอนอาคารชั่งน้ำหนักก็เป็นมาตรการเยียวยาความเสียหาย

^{๑๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๑ การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย



แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่เหมาะสมกว่าวิธีอื่น พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างของด้านซึ่งหน้าหน้าถาวรพิพาท เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าสามารถเข้าออกที่ดินจากทางหลวงหมายเลข ๑๑ ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๘/๒๕๕๕)

๑.๕ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังต่อไปนี้

(๑) ในการพิจารณามีคำสั่งลงโทษทางวินัย แม้ว่าผู้ออกคำสั่งจะเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะมีคำสั่งดังกล่าวได้ แต่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต้องอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหาอาจนำเอาข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือไปจากข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนมาเป็นเหตุในการมีคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ มิฉะนั้นแล้ว กรณีย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิบัติหน้าที่ทำการสอนที่โรงเรียนวัดตะคร้ำเอน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต ๒ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอท่ามะกาจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีแสดงออกทางกิริยาและวาจาในลักษณะก้าวร้าวกับข้าราชการครูต่อหน้านักเรียน ทำให้ผู้อื่นได้รับความอับอาย เป็นการไม่ให้เกิดเกียรติแก่เพื่อนครูด้วยกัน ใช้อำนาจข่มขู่ให้เห็นถึงความไม่สุภาพเรียบร้อย เป็นความผิดวินัยตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดเล็กน้อย จึงสมควรลดโทษให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผลการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่เป็นธรรมจึงไม่ยอมลงลายมือชื่อในหนังสือทัณฑ์บน หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอท่ามะกาจึงสั่งให้คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงสอบสวนพยานบุคคลเพิ่มเติม ผลการ



สอบสวนเพิ่มเติมสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริงและยืนยันมติเดิม หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอท่ามะกาจึงส่งเรื่องให้สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเคยกระทำผิดวินัยกรณีลงโทษเด็กนักเรียนด้วยการตี ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษตัดเงินเดือนกรณีก่อความไม่สงบและใช้วาจาไม่สุภาพกับครูในโรงเรียนเดียวกันมาแล้ว อันเป็นการกระทำผิดซ้ำอีก จึงมีคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรี แต่ อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่าอุทธรณ์ดังกล่าวฟังไม่ขึ้น อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังมีพฤติกรรมก้าวร้าวกรณีไม่ยอมลงชื่อในหนังสือทัณฑ์บน จึงมีมติยกอุทธรณ์ และให้เพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีจึงมีคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๒๒๔/๒๕๔๖ เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน แล้วรายงานการเพิ่มโทษไปยัง อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อมา อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย กรณีไม่สุภาพเรียบร้อยและไม่รักษาความสามัคคีระหว่างข้าราชการด้วยกันตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีตามมติ อ.ก.ค. จังหวัดกาญจนบุรีไม่เหมาะสมกับกรณีแห่งความผิด จึงมีมติลดโทษผู้ฟ้องคดีให้เป็นโทษภาคทัณฑ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต ๒ ยกเลิกคำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีและให้กลับไปใช้คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๖๖/๒๕๔๖ ที่ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีตามเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต ๒ ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต ๒ ที่ ๘๗/๒๕๔๘ เฉพาะในส่วนที่ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี



และคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๖๖/๒๕๔๖ ศาลปกครองสูงสุด
วินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๑๐๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน บัญญัติให้

^{๑๔} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐๒ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูล
ที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง
ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุป
พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้
ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา
ได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่า
ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒
เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างระดับกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย
อย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งใน
ระดับสูงกว่าเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสามได้

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง
สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรม

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่า
กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามวรรคสอง ในเรื่องที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา
ตามมาตรา ๑๑๔ (๔) หรือมาตรา ๑๑๕ และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวได้สอบสวนไว้แล้ว
คณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองจะนำสำนวนการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็นสำนวน
การสอบสวน และทำความเข้าใจกับผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยถือว่าได้มีการสอบสวนตาม
วรรคสองแล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มี
ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำ
สืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณากรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัย
โดยไม่สอบสวนก็ได้



ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร กรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ในคดีนี้แม้ว่าผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมายจะนำข้อกล่าวหาในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทำโทษเด็กนักเรียนด้วยการตี ซึ่งผิดระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการเข้ามาเป็นเหตุในการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม แต่โดยที่กรณีนี้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอท่ามะกาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าไม่ให้เกียรติแก่เพื่อนครูด้วยกัน ใช้อาวุธขู่ข่มขู่ต่อหน้านักเรียน ทั้งห้องและเพื่อนครู ไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ทำให้ได้รับความอับอายต่อนักเรียน และไม่รักษาความสามัคคีในหมู่คณะ ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรีนำเรื่องนี้นอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑^{๑๙} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๒๐} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ยังกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษภาคทัณฑ์และตัดเงินเดือนในความผิดวินัยกรณีอื่นมาเป็นเหตุลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้ด้วย การพิจารณาความผิดและลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีกรณีนี้ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๖๖/๒๕๔๖ ที่ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแม้ว่าในชั้นการพิจารณาของ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ

^{๑๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด

^{๒๐} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่มีคำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน



ที่มีมติให้ตัดประเด็นการลงโทษในความผิดตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ออกไปแล้ว คงเหลือเพียงให้ลงโทษภาคทัณฑ์ในฐานะความผิดตามมาตรา ๙๓^{๒๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น และผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้มีคำสั่งให้ใช้คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๖๖/๒๕๕๖ คงเดิม ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวกลับกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๖๖/๒๕๕๖ ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี และคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากาญจนบุรี เขต ๒ ที่ ๘๗/๒๕๕๘ ที่ให้ยกเลิกคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ให้เพิ่มโทษและให้ใช้คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๖๖/๒๕๕๖ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓/๒๕๕๕)

(๒) การใช้อำนาจตามกฎหมายในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลอันสมควรและกระทำเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติมีหน้าที่ในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการประมงในภาพรวมของประเทศ การปฏิบัติงานของรัฐมนตรีว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์และอธิบดีกรมประมง ในกิจการเกี่ยวกับการประมงต้องสอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการดังกล่าว

เมื่อการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับพิพาทมิได้มีผลเป็นการห้ามทำการประมงปลากะตักโดยสิ้นเชิง หากแต่เป็นเพียงการห้ามในบางพื้นที่และห้ามตามวิธีการทำประมงเท่านั้น จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกินความจำเป็น อีกทั้ง ยังมีผลบังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ประกอบอาชีพทำการประมงปลากะตักทุกราย ประกอบกับเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

^{๒๑} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้งกัน และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ



ว่าด้วยการประมง และเป็น การดำเนิ การที่ สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อศึกษาหามาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากะตักในทางวิชาการแล้ว การออกประกาศกระทรวงฉบับพิพาทจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมีอาชีพทำการประมงปลากะตักโดยใช้เครื่องมืออวนครอบปลากะตักประกอบแสงไฟ โดยทำการประมงบริเวณพื้นที่อ่าวพังงา ต่อมา คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติได้มีมติในที่ประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๒ ว่ารัฐควรดำเนินการออกมาตรการด้านการประมงโดยกำหนดแบ่งเขตการประมงในเขต ๓ ไมล์ทะเล ห่างจากฝั่งเป็นแหล่งทำการประมงของกลุ่มประมงพื้นบ้าน กำหนดห้ามทำการประมงปลากะตักทุกชนิดที่ใช้แสงไฟล่อ และให้คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวประมงลักษณะพหุภาคีในจังหวัดชายทะเลแต่ละจังหวัด ยกเว้นจังหวัดสงขลา กำหนดให้พื้นที่ห่างจากฝั่งระหว่าง ๓ - ๕ ไมล์ทะเลเป็นเขตกันชน ห้ามทำการประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบเช่นกันเพื่อป้องกันการเกิดผลกระทบของแสงไฟต่อสัตว์น้ำวัยอ่อนที่อยู่บริเวณชายฝั่งและเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามเขตที่กำหนด ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดมิให้ใช้เครื่องมืออวนช้อนหรืออวนยกอวนครอบปลากะตักซึ่งใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในท้องทะเลบางพื้นที่ และกำหนดขนาดช่องตาอวนที่ใช้ประกอบเครื่องกำเนิดไฟฟ้าทำการประมงปลากะตัก พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเห็นว่าการกำหนดจุดพิกัดที่ ๑๔ แผนที่หมายเลข ๓๐๘ ตามประกาศฉบับดังกล่าว เป็นการกำหนดจุดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็น การจำกัดสิทธิการทำการประมงของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ด กล่าวคือ มติคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๒ ในการกำหนดพื้นที่กันชนระยะระหว่าง ๓ - ๕ ไมล์ทะเลจากฝั่งควรกำหนดจากขอบน้ำทะเลชายฝั่งแผ่นดินออกไปตามระยะที่กำหนด และหากกรณีภูมิประเทศเป็นเกาะ ควรกำหนดบริเวณรอบเกาะโดยวัดจากขอบน้ำทะเลรอบเกาะออกไปในระยะที่กำหนด แต่กรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้กำหนดเขตห้ามทำการประมงตามจุดพิกัดที่กำหนดข้างต้น และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศดังกล่าว โดยกำหนดรูปแผนที่หมายเลข ๓๐๘ จุดพิกัดที่ ๑๔ ทำยประกาศกระทรวง



เกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ใช้วิธีลากเส้นจากจุดพิกัดที่ ๑๓ ถึงจุดพิกัดที่ ๑๔ และไปถึงจุดพิกัดที่ ๑๕ ทำให้ทะเลบริเวณจังหวัดกระบี่และ หมู่เกาะพีพี อ่าวพังงา เป็นเขตห้ามทำการประมงปลากะตักโดยใช้เครื่องมืออวนซอน หรืออวนยก อวนครอบปลากะตักซึ่งใช้ประกอบกับเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ซึ่งไม่เป็นไปตาม มติของที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ จึงขอให้ศาลเพิกถอนแนวเขต ห้ามทำประมงปลากะตักของเกษตรและสหกรณ์ ตั้งแต่จุดพิกัดที่ ๑๓ ถึงจุดพิกัดที่ ๑๔ ถึง จุดพิกัดที่ ๑๕ ตามแผนที่หมายเลข ๓๐๘ ทั้งหมด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า อำนาจ ในการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับพิพาทเป็นไปตามมาตรา ๓๒^{๒๒} แห่ง พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศกำหนด ขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและ ส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ กำหนดมิให้ใช้ เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด รวมทั้งกำหนด วิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดกรอบ ในการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้อย่างชัดเจน แต่อาจพิจารณาได้จากเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติการประมงฯ ที่มุ่งคุ้มครองสัตว์น้ำซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดระบบ การควบคุมการจับสัตว์น้ำ เพื่อให้สัตว์น้ำเป็นทรัพยากรที่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน

^{๒๒} พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๓๒ รัฐมนตรีหรือข้าหลวงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีเฉพาะภายในเขตท้องที่ ของตน มีอำนาจประกาศกำหนดได้ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดขนาดตาและระยะช่องเครื่องมือทำการประมงทุกชนิด กำหนดขนาด ชนิด จำนวนและส่วนประกอบของเครื่องมือทำการประมงที่อนุญาตให้ใช้ในที่จับสัตว์น้ำ

(๒) กำหนดมิให้ใช้เครื่องมือทำการประมงอย่างหนึ่งอย่างใดในที่จับสัตว์น้ำโดยเด็ดขาด

(๓) กำหนดระยะที่ตั้งเครื่องมือประจำที่ให้ห่างกันเพียงใด

(๔) กำหนดวิธีใช้เครื่องมือทำการประมงต่างๆ

(๕) กำหนดฤดูปลาที่มีไข่และวางไข่เลี้ยงลูก กำหนดเครื่องมือที่ใช้และกำหนดวิธีทำการ ประมงในที่จับสัตว์น้ำใดๆ ในฤดูดังกล่าว

(๖) กำหนดชนิด ขนาด และจำนวนอย่างสูงของสัตว์น้ำที่อนุญาตให้ทำการประมง

(๗) กำหนดมิให้ทำการประมงสัตว์น้ำชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเด็ดขาด



แต่เนื่องจากการใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลซึ่งตามมาตรา ๒๙^{๒๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้อำนาจออกประกาศดังกล่าวได้ จึงต้องมีเหตุผลอันสมควรและกระทำเท่าที่จำเป็น ซึ่งเมื่อพิจารณาหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการประมงในภาพรวมของประเทศ ดังนั้น ในการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมประมง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในกิจการที่เกี่ยวกับการประมงจึงต้องสอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้กำหนดเขตห้ามทำการประมงปลากะตักปั่นไฟห่างจากเกาะออกไป ๓ ไมล์ทะเล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาในกรอบนโยบายตามมติของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๔๒ และมติของคณะกรรมการกำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากะตักโดยใช้แสงไฟประกอบของจังหวัดกระบี่แล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดเขตห้ามทำการประมงปลากะตักปั่นไฟภายในกรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติแล้ว

สำหรับมติของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๔๒ ได้มอบหมายให้แต่ละจังหวัดพิจารณากำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากะตักปั่นไฟตามสภาพภูมิศาสตร์ของแต่ละจังหวัดตามความเหมาะสม เป็นกรณีที่คณะกรรมการนโยบาย

^{๒๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม



ประมงแห่งชาติมอบหมายให้แต่ละจังหวัดใช้ดุลพินิจในการกำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากระตักปั่นไฟได้ตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ของแต่ละจังหวัด เมื่อสภาพพื้นที่ทางทะเลของจังหวัดกระบี่มีเกาะจำนวนมาก การที่คณะกรรมการพหุภาคีจังหวัดกระบี่กำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากระตักปั่นไฟโดยกำหนดระยะ ๓ ไมล์ทะเลจากฝั่งของเกาะในเขตจังหวัดกระบี่ เป็นการกำหนดเขตภายในกรอบมติของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติอันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจตามแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติกำหนดแล้ว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศโดยถือตามความเห็นของคณะกรรมการพหุภาคีจังหวัดกระบี่ดังกล่าว และมีอำนาจออกประกาศดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีหลักฐานทางวิชาการใหม่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจออกประกาศโดยชอบแล้วเช่นกัน

นอกจากนี้ การออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับที่พิพาทมีผลห้ามทำการประมงปลากระตักปั่นไฟในเขตตามแผนที่ท้ายประกาศเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดยังสามารถทำการประมงนอกเขตที่ห้ามได้ และหากประสงค์จะทำประมงในเขตที่ห้าม ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดก็สามารถทำการประมงได้โดยปรับเปลี่ยนวิธีการทำประมงหรือเครื่องมือการทำประมงที่ไม่ต้องห้าม ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับที่พิพาทจึงมิได้มีผลเป็นการห้ามทำการประมงโดยสิ้นเชิง ประกอบกับการออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการประมงฯ และเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติที่ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงานเพื่อศึกษาหามาตรการแก้ไขปัญหาการทำประมงปลากระตักในทางวิชาการแล้ว และการกำหนดเขตปลอดการทำประมงปลากระตักตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับที่พิพาทมิได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดในการทำการประมงปลากระตัก แต่เป็นเพียงการห้ามในบางพื้นที่และห้ามตามวิธีการทำประมงเท่านั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่เกินความจำเป็นอันจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมทั้งประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ประกอบอาชีพทำการประมงปลากระตักทุกราย มิใช่มีผลเฉพาะกับผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฉบับดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๕๕)



(๓) การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และจะต้องได้ความว่า ข้อมูลข่าวสารนั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๗) แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เท่านั้น การที่ผู้ถูกร้องเรียนกล่าวหาขอตรวจดู และคัดเอกสารในสำนวนการสอบสวนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีตามกฎหมาย กับผู้ร้องเรียน ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ถูกร้องเรียน อันมิอาจ ถือได้ว่าเป็นการไม่ชอบธรรมต่อผู้ร้องเรียน ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐนำเหตุ ดังกล่าวมาพิจารณาตัดสินคดีมิให้ได้รับข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีข้อเท็จจริงใด เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติข้างต้น อีกทั้งไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องเรียน มีพฤติการณ์ข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือทำอันตรายต่อชีวิตและร่างกายผู้ร้องเรียนให้ ต้องได้รับภัยแต่อย่างใด คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ถูกร้องเรียนกล่าวหา ดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับหนังสือร้องเรียน กล่าวหาผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร ๖ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปางว่า มีพฤติการณ์ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และมีพฤติกรรมอื่นที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สืบสวนหาข้อเท็จจริง ผลการสืบสวนปรากฏว่าไม่มีพยานหลักฐานใดยืนยันได้ว่าการ เรียกร้องผลประโยชน์ แต่มีพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐาน ไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ เห็นสมควรลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ให้งดโทษภาคทัณฑ์ไว้ โดยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอตรวจดูและคัดเอกสารในสำนวนการสอบสวนทั้งหมด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้ ผู้ฟ้องคดีคัดเอกสารเพียงบัตรสนเท่ห์และรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงและปฏิเสธ ไม่เปิดเผยเอกสารหลายรายการ โดยให้เหตุผลว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต และความปลอดภัยของพยานและผู้ร้องเรียนตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัย



การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย คณะที่ ๒ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มี คำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ขอ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน และจะต้องให้ได้ความว่าข้อมูลข่าวสาร มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๗)^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๒๔} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๕ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงาน ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน

(๑) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(๒) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม

(๓) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเข้าใจ หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว

(๔) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(๕) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกราน สิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

(๖) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มี ผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น

(๗) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ



ข้อมูลข่าวสารของราชการ เท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีอาจนำข้อมูลข่าวสารที่ได้รับไปใช้กระทำการอื่นอันละเมิดต่อกฎหมายต่อผู้ร้องเรียนและพยาน นั้น มิใช่เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องนำมาคำนึงถึงในการพิจารณาอนุญาตให้เปิดเผยหรือไม่เปิดเผย เนื่องจากมิใช่เหตุตามกฎหมายข้างต้น อีกทั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คาดหมายว่า การให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ชื่อผู้ร้องเรียนและพยานแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อใช้ในการฟ้องผู้ร้องเรียนและบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้น ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าต่อไปในภายหน้า เมื่อเกิดกรณีพบเห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบ คงไม่มีใครกล้ำรื้อเรียนและให้การเป็นพยานเพราะกลัวว่าจะถูกเปิดเผยชื่อ อันจะทำให้ตนถูกฟ้องทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา หรืออาจทำให้ได้รับอันตรายประการอื่น จะเป็นเหตุผลที่พอรับฟังได้ก็ตาม แต่การนำเหตุดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาดัดลิสให้ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับข้อมูลข่าวสารก็อาจก่อให้เกิดการกลั่นแกล้งกล่าวหาระหว่างข้าราชการได้ง่ายยิ่งขึ้นและจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นกัน นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีขอข้อมูลข่าวสารเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าน่าเรื่องอันเป็นเท็จมาร้องเรียนผู้ฟ้องคดี ถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีกรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ชอบธรรมต่อผู้ร้องเรียนตามนัยของมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและสอบสวนเรื่องร้าวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำความผิดวินัยที่มุ่งคุ้มครองผู้ร้องเรียนและพยานเพื่อมิให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ข่มขู่ กลั่นแกล้ง หรือทำอันตรายต่อชีวิตและร่างกายผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏเหตุอันควรสงสัยว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้ร้องเรียนนอกเหนือไปจากการใช้สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๒/๒๕๕๕)



๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับชำระภาษีบำรุงท้องที่มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบก่อนว่า ที่ดินที่มีผู้นำมายื่นขอชำระภาษีบำรุงท้องที่เป็นที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามโดยกฎหมายหรือโดยทางราชการหรือไม่ หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าเป็นที่ดินที่มีการหวงห้ามหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ครอบครองย่อมไม่มีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินที่จะมีหน้าที่ในการชำระภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมาย และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่มีอำนาจรับชำระภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าว ดังนั้นการไม่รับชำระภาษีบำรุงท้องที่ตามคำขอชำระภาษีบำรุงท้องที่ของบุคคลที่อ้างสิทธิการครอบครองที่ดิน เนื่องจากมีข้อสงสัยว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐและข้อเท็จจริงรับฟังได้ในภายหลังว่า ที่ดินแปลงนี้มีการอ้างการครอบครองดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

องค์การบริหารส่วนตำบลตาจั่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตาจั่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ โดยอ้างว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์โนนป่าโมกซึ่งมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ไว้แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมออกจากที่ดินและได้ยื่นคำขอชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ยอมรับการชำระภาษีบำรุงท้องที่ของผู้ฟ้องคดีโดยชี้แจงเหตุผลว่า



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งจากผู้ปกครองท้องที่ว่าผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ จึงชะลอการรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ของผู้ฟ้องคดีไว้ก่อน และจะรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ของผู้ฟ้องคดีในภายหลังโดยไม่มีค่าปรับ หากสามารถพิสูจน์ตามขั้นตอนของกฎหมายได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการชำระภาษีบำรุงท้องที่ดังกล่าวเป็นคนละขั้นตอนกับการพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่รับชำระภาษีบำรุงท้องที่ของผู้ฟ้องคดี ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากทำให้ขาดหลักฐานการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับชำระภาษีบำรุงท้องที่ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ตามขั้นตอนของกฎหมายว่าผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่รับชำระภาษีบำรุงท้องที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตาจั่น และมีหน้าที่ต้องคุ้มครองที่สาธารณประโยชน์โนนป่าโมกตามมาตรา ๖๘ (๘)^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๗/ว ๓๑๕ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ เรื่อง การสำรวจเนื้อที่ดินเพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบถือปฏิบัติ โดยก่อนรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ จะต้องตรวจสอบว่าที่ดินที่ยื่นขอชำระภาษีบำรุงท้องที่เป็นที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามโดยกฎหมายหรือโดยทางราชการหรือไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินที่ตนครอบครองทำประโยชน์และนำมายื่นคำขอชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๗๘ ซึ่งตนครอบครองต่อเนื่องมาจากบิดาและชำระภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินดังกล่าวตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งจากผู้ปกครองท้องที่ว่า ผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่สาธารณประโยชน์โนนป่าโมก

^{๒๔} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

๑. ชลฯ

๑. ชลฯ

(๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑. ชลฯ

๑. ชลฯ



เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาคง ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ทำการตรวจสอบ โดยผลการตรวจสอบพยานหลักฐาน การให้ถ้อยคำของพยานบุคคล ตลอดจนผลการรังวัดที่ดิน ปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขอชำระภาษีบำรุงท้องที่อยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์โนนป่าโมก ส่วนที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๗๘ อยู่นอกเขต น.ส.ล. ซึ่งได้มีการออกเป็น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๘๔๖ ในนามบิดาของผู้ฟ้องคดี และต่อมาได้ออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๕๕๓๓ แล้ว กรณีจึงต้องฟังว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขอชำระภาษีบำรุงท้องที่หรือครอบครองที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์โนนป่าโมก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่เจ้าของที่ดินที่มีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๖^{๒๖} และมาตรา ๗^{๒๗} แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเคยรับชำระภาษีบำรุงท้องที่ที่ดินดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่กรณีเป็นการชำระภาษีบำรุงท้องที่ที่ดินไม่มีหน้าที่ต้องกระทำ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่รับชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ของที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ประกอบมาตรา ๗๔^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐/๒๕๕๕)

^{๒๖-๒๗} พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘
มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัตินี้

ชลช ชลช

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

ชลช ชลช

มาตรา ๗ ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ ๑ มกราคม ของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

^{๒๘} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๗๔ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น



(๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ควบคุมดูแล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสังกัด เมื่อผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ในการแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสังกัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในเบื้องต้นก่อนเสนอแต่งตั้งบุคคล ผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องผูกพัน ต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดโดยไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวละเลยไม่พิจารณาเสนอต่อ ผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ที่ว่าง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด จึงเป็นกรณีที่ต้องถือว่า ผู้บังคับบัญชาละเลย ต่อหน้าที่ไม่พิจารณาแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ รับเงินเดือนระดับ ๗ ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ในลำดับที่ ๑๕ ตามประกาศ อ.ก.ค. จังหวัดมุกดาหาร ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ โดยขึ้นบัญชีผู้ได้รับการ คัดเลือกได้เป็นเวลา ๓ ปี ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด มุกดาหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหาร ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด มุกดาหาร ได้เสนอแต่งตั้งผู้ขึ้นบัญชีในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๑๒ ให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหาร เพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้รายงานขอปรับลดตำแหน่งผู้บริหารเนื่องจาก จำนวนนักเรียนลดลงต่ำกว่า ๑๒๑ คน ตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๒๘ หน้า ๔๐)

ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามวรรคหนึ่ง ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ ของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจและหน้าที่ ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนก็ได้ และให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๘๑



และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้บริหารและให้การศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษา ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศธ ๑๓๐๓/๑๑๕๑ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่อย่างไรก็ตาม มีตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ว่างลงอีก แต่เนื่องจากมีโรงเรียนที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า ๑๒๑ คน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้รายงานขอปรับลดตำแหน่งลงเป็นตำแหน่งครูใหญ่ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค. กำหนด โดยตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ว่างจำนวน ๗ ตำแหน่ง และครูใหญ่จำนวน ๙ ตำแหน่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอขอความเห็นชอบให้ย้ายผู้ขอย้ายสลับเปลี่ยนหมุนเวียนภายในจังหวัดจำนวน ๖ ตำแหน่ง และแต่งตั้งผู้ขึ้นบัญชีได้ในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ลำดับที่ ๑๓ จำนวน ๑ ตำแหน่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการพิจารณาในสัดส่วนระหว่างการรับย้ายภายในจังหวัดและจังหวัดอื่นกับผู้ได้รับการคัดเลือกไม่เท่าเทียมกัน ต่อมา คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหารมีมติให้แต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกในลำดับที่ ๑๔ ให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ที่ว่างอีก ๑ ตำแหน่ง ก่อนบัญชีจะถูกยกเลิกในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิในการแต่งตั้งในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการครูให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ซึ่งรับเงินเดือนในระดับ ๗ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง^{๒๙} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

^{๒๙} พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔๒ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการครู ให้ผู้มีอำนาจต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

๗๗

๗๗

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งซึ่งได้รับเงินเดือนในระดับ ๗ และระดับ ๖ ให้อธิบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ค. กรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

๗๗

๗๗

สำหรับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาก่อนและเมื่อได้รับความเห็นชอบดังกล่าวแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามวรรคหนึ่งสั่งแต่งตั้งต่อไป



ประกอบกับมาตรา ๑๕^{๓๐} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาฯ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหาร มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในเบื้องต้นก่อนเสนอความเห็นแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ตามมาตรา ๒๐^{๓๑} และมาตรา ๒๑^{๓๒} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษาฯ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด กล่าวคือ โรงเรียนใดที่ ก.ค. ได้อนุมัติกำหนดตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ไปแล้วตามกฎหมาย ก.ค. ก็ให้กำหนดตำแหน่งนั้นต่อไปจนถึงวันสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ หากภายหลังตำแหน่งดังกล่าวว่างลง

^{๓๐-๓๒} พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๑๕ ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

มาตรา ๒๐ ให้มีสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทุกจังหวัดเป็นหน่วยงานบริหาร สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (๑) ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- (๒) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย
- (๓) จัดทำนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาในจังหวัด เสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด
- (๔) จัดทำงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาในจังหวัด
- (๕) เสนอจัดตั้ง บริหาร รวม ปรับปรุง และเลิกล้มโรงเรียนในสังกัด
- (๖) เสนอแต่งตั้งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษากิ่งอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่โรงเรียนในสังกัด
- (๗) ติดตาม ประเมินผล ควบคุมมาตรฐาน และส่งเสริมการเรียนการสอนในโรงเรียนในสังกัด และรายงานให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดทราบ
- (๘) รวบรวมข้อมูล วิจัย และส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาในจังหวัด
- (๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๒๑ ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุม และดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ



ต้องตรวจสอบจำนวนนักเรียน กรณีที่มีจำนวนนักเรียนต่ำกว่า ๑๒๑ คน ต้องรายงาน ก.ค. เพื่อขอปรับลดตำแหน่งลงเป็นตำแหน่งครูใหญ่ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ กำหนดให้ใช้อัตราอาจารย์ใหญ่ที่ว่างพิจารณาในคราวเดียวกันทั้งกรณีรับย้ายภายในจังหวัดและจังหวัดอื่น รวมทั้งแต่งตั้งผู้สอบขึ้นบัญชีไว้ในตำแหน่งนั้นๆ เพื่อให้ได้รับการพิจารณาเท่าเทียมกันอย่างเหมาะสม และคำนึงถึงผลประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เสนอขอความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๑๓ และลำดับที่ ๑๔ ให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ที่ว่างในขณะนั้นเช่นเดียวกับการแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกในลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๑๒ แต่กลับมีหนังสือหรือการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและแต่งตั้งตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ที่ว่างไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เพื่อให้หรือไปยัง ก.ค. ว่า จะให้เสนอปรับลดตำแหน่งให้เป็นตำแหน่งครูใหญ่ ทั้งที่ยังไม่มีการใช้บังคับตามหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่อย่างใด เป็นเหตุให้ไม่สามารถแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ในลำดับที่ ๑๓ และลำดับที่ ๑๔ ได้ อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ เมื่อมีตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ว่างลง ๗ ตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้นำมาจัดสรรใช้รับย้ายสับเปลี่ยนระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่กับผู้ได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่อย่างเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์ของข้อ ๖ ข้างต้น แต่เสนอขอความเห็นชอบในการพิจารณารับย้ายสับเปลี่ยนระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ภายในจังหวัดด้วยกันถึง ๖ ตำแหน่ง และแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกเพียง ๑ ตำแหน่ง คือ ลำดับที่ ๑๓ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับการคัดเลือกลำดับที่ ๑๔ ไม่ได้รับการแต่งตั้งก่อนที่บัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกจะถูกยกเลิกเนื่องจากครบกำหนดเวลา ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกระทบสิทธิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัด และเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ จึงต้องผูกพันต่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าวได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยไม่พิจารณาเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ที่ว่างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยต่อหน้าที่ไม่พิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามที่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันพิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่ง



ที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่าอาจารย์ใหญ่ตามที่ได้รับการคัดเลือกในขณะนั้น โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ แต่ไม่ช้ากว่าเดือนตุลาคม ๒๕๔๔ โดยให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๕/๒๕๔๕)

(๓) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับบุคคล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตั้งแต่มาตรการที่มีความรุนแรงน้อยไปจนถึงมาตรการที่มีความรุนแรงที่สุด แม้หน่วยงานทางปกครองจะได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวโดยเลือกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดก่อน แต่เมื่อไม่บรรลุผล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็พึงต้องใช้มาตรการที่มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นแก่บุคคลผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผล หากไม่แล้วย่อมถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ร้องสอดมีหนังสือแจ้งความประสงค์จะก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๕ ชั้น จำนวน ๑ หลังเพื่อใช้เป็นอาคารอยู่อาศัยรวม (หอพัก) โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๓๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบรับหนังสือ และมีบันทึกแจ้งผู้อำนวยการเขตพญาไท (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบเอกสารและแบบแปลนแล้วแจ้งผู้ร้องสอดว่า การก่อสร้างอาคารดังกล่าวมีส่วนที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหลายประการ และให้ดำเนินการแก้ไข อีกทั้งเอกสารที่ยื่นยังขาดความสมบูรณ์ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารพิพาทไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเศษวัสดุจากการก่อสร้างตกลงบนหลังคา รางระบายน้ำฝน รั้วสังกะสี และฝุ่นละอองจากการก่อสร้างฟุ้งกระจายเข้าบ้าน ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบว่า ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารพิพาทผิดไปจากแผนผังและแบบแปลนที่ได้แจ้งไว้



จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๑)^{๓๓} และ (๒)^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดระงับการก่อสร้างอาคารกรณีที่ทำให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และห้ามใช้หรือยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารที่อาจเป็นภัยอันตราย แต่โดยที่เห็นว่า เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับคำสั่ง ต่อมา ผู้ร้องสอดได้ยื่นหนังสือแจ้งความประสงค์ขอตัดแปลงอาคาร โดยไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยสำนักงานโยธา ได้ตรวจสอบและมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า แบบก่อสร้างยังมีส่วนที่ต้องแก้ไข และได้มีหนังสือถึงผู้ร้องสอดเพื่อแจ้งข้อทักท้วงเกี่ยวกับเอกสารและแบบแปลนที่ต้องแก้ไข ให้ถูกต้อง โดยให้ดำเนินการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ปรากฏว่า ผู้ร้องสอดได้ดำเนินการแก้ไขอาคารไปแล้วบางส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเตือนให้ผู้ร้องสอดเร่งรัดดำเนินการตัดแปลงอาคารให้ถูกต้องครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเคยมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ตรวจสอบการก่อสร้างอาคารดังกล่าว แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่มาดำเนินการตรวจสอบ ถือว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ และการที่ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารอย่างเร่งรีบจะทำให้อาคารดังกล่าวไม่มั่นคงแข็งแรง ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎกระทรวง โดยมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดแก้ไขหรือรื้อถอน

^{๓๓-๓๔} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

(๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใดๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

ฯลฯ

ฯลฯ



อาคารตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจพบว่า ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคารพิพาทผิดไปจากแผนผังบริเวณและแบบแปลนที่ได้แจ้งไว้ จึงมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ต่อมาเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดดำเนินการแก้ไขและยื่นขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตัดแปลงอาคารแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องสอดได้ดำเนินการตามคำสั่งแต่อย่างใด ทั้งยังปรากฏในภายหลังว่า ผู้ร้องสอดได้ดำเนินการก่อสร้างตัดแปลงอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณและแบบแปลนรวม ๔ รายการจนแล้วเสร็จ กล่าวคือ ได้ก่อสร้างซุ้มคลุมบันไดทางขึ้นชั้นตาดฟ้าทำให้อาคารมีความสูงเกิน ๑๕ เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบแปลน และมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ขัดต่อข้อ ๕๐ วรรคสอง^{๓๕} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ทั้งยังไม่มียินยอมให้ก่อสร้างชิดเขตที่ดินจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้วย นอกจากนี้ ผู้ร้องสอดไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความกว้างของช่องทางเดินในอาคารให้ถูกต้องตามข้อ ๒๑^{๓๖} ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ส่วนห้องนอนตามแบบแปลนต้องมีพื้นที่ ๒๐ ตารางเมตร แต่การก่อสร้างจริงมีพื้นที่น้อยกว่า ๒๐ ตารางเมตร ซึ่งขัดต่อข้อ ๑๙^{๓๗} ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว สำหรับการก่อสร้างบันไดหนีไฟมีความกว้าง

^{๓๕-๓๗} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๑๙ อาคารอยู่อาศัยรวมต้องมีพื้นที่ภายในแต่ละหน่วยที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัยไม่น้อยกว่า ๒๐ ตารางเมตร

ข้อ ๒๑ ช่องทางเดินในอาคาร ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(๑) อาคารอยู่อาศัย ความกว้าง ๑.๐๐ เมตร

(๒) อาคารอยู่อาศัยรวม หอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก สำนักงานอาคารสาธารณะ อาคารพาณิชย์ โรงงาน อาคารพิเศษ ความกว้าง ๑.๕๐ เมตร

ข้อ ๕๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ผนังของอาคารที่อยู่ห่างเขตที่ดินน้อยกว่าตามที่กำหนดไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เว้นแต่จะก่อสร้างชิดเขตที่ดินและอาคารดังกล่าวจะก่อสร้างได้สูงไม่เกิน ๑๕ เมตร ผนังของอาคารที่อยู่ชิดเขตที่ดินหรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่าที่ระบุไว้ใน (๑) หรือ (๒) ต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ และคาน้ำของอาคารด้านนั้นให้ทำผนังทึบสูงจากตาดฟ้าไม่น้อยกว่า ๑.๘๐ เมตร ในกรณีก่อสร้างชิดเขตที่ดินต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้านนั้นด้วย



เพียง ๗๒ เซนติเมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามแบบแปลน และขัดต่อข้อ ๒๗^{๓๘} และข้อ ๓๐^{๓๙} ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ถือเป็นกรณีและผู้ร้องสอดมิได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ดำเนินการ ทั้งยังดำเนินการก่อสร้างให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณแบบแปลนจนแล้วเสร็จ และเปิดให้บุคคลภายนอกเช่าอยู่อาศัยแล้ว จึงเป็นกรณีและผู้ร้องสอดมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑^{๔๐} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ย่อมมีอำนาจตามมาตรา ๔๒^{๔๑} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดำเนินการสั่งให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในกรณีที่ไม่มีการ

^{๓๘-๓๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๒๗ อาคารที่สูงตั้งแต่สี่ชั้นขึ้นไปและสูงไม่เกิน ๒๓ เมตร หรืออาคารที่สูงสามชั้นและมีลาดฟ้าเหนือชั้นที่สามที่มีพื้นที่เกิน ๑๖ ตารางเมตร นอกจากมีบันไดของอาคารตามปกติแล้ว ต้องมีบันไดหนีไฟที่ทำด้วยวัสดุทนไฟอย่างน้อยหนึ่งแห่ง และต้องมีทางเดินไปยังบันไดหนีไฟนั้นได้โดยไม่มีสิ่งกีดขวาง

ข้อ ๓๐ บันไดหนีไฟภายในอาคารต้องมีความกว้างสุทธิไม่น้อยกว่า ๘๐ เซนติเมตร มีผนังที่ปิดสร้างด้วยวัสดุถาวรที่เป็นวัสดุทนไฟกั้นโดยรอบ เว้นแต่ส่วนที่เป็นช่องระบายอากาศและช่องประตูหนีไฟ และต้องมีอากาศถ่ายเทจากภายนอกอาคารได้โดยแต่ละชั้นต้องมีช่องระบายอากาศที่เปิดสู่ภายนอกอาคารได้มีพื้นที่รวมกันไม่น้อยกว่า ๑.๔ ตารางเมตร กับต้องมีแสงสว่างให้เพียงพอทั้งกลางวันและกลางคืน

^{๔๐-๔๑} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๑ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาต หรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ และให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐



รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีอำนาจตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒)^{๔๒} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เองต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพียงแต่มีหนังสือแจ้งข้อทักท้วงตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือเตือนให้ผู้ร้องสอดเร่งรัดดำเนินการตัดแปลงอาคารให้ถูกต้องเท่านั้น ไม่อาจอ้างได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แม้จะได้มอบอำนาจในการปฏิบัติราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามนัยมาตรา ๔๐^{๔๓} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้อำนาจตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารพิพาทที่ก่อสร้างตัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืน

^{๔๒} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงานและผู้ดำเนินการจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๓} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔๐ ในการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ (๔) ถึง (๑๑) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็ว ในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้



กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารทั้ง ๔ รายการ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๒/๒๕๕๕)

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น

(๑) การที่ประกาศประกวดราคากำหนดให้ผู้เสนอราคาเสนอหลักฐานเป็นหนังสือยืนยันขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคา ด้านเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน พร้อมสำเนาทะเบียนประจำเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน มีวัตถุประสงค์ให้ผู้เสนอราคาเสนอหลักฐานทางทะเบียนของเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน ให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น สำระสำคัญที่แท้จริงของการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอยู่ที่ความมีอยู่ของเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน ในวันที่มีการเสนอราคา หากผู้เสนอราคามีเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน ถูกต้องในวันที่เสนอราคา ย่อมถือว่าผู้เสนอราคามีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ในกรณีที่ผู้เสนอราคาเพียงแต่ยื่นเอกสารไม่ถูกต้องในวันเสนอราคาเท่านั้น อันเป็นเพียงความผิดพลาดเล็กน้อย มิใช่เป็นการเสนอรายละเอียดที่แตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น หากหน่วยงานทางปกครองที่ดำเนินการประกวดราคา เห็นว่ามีการยื่นเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วนก็ย่อมสามารถเรียกให้ผู้เสนอราคา



นำเอกสารที่ถูกต้องมาแสดงในภายหลังได้ ด้วยเหตุนี้ การที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีความเห็นไม่รับราคาของผู้เสนอราคาด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น คำสั่งของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ้างที่ได้รับราคาของผู้เสนอราคารายอื่น ซึ่งมีผลเท่ากับไม่รับราคาของผู้เสนอราคาโดยอาศัยเหตุผลตามที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวต้องรับผิดชอบผลเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสนอราคาที่ถูกไม่รับราคารายนี้

กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ออกประกาศกรมชลประทาน เรื่อง ประกวดราคาจ้างก่อสร้างทำนบดินห้วยงานและอาคารประกอบ โครงการคลองโสน โดยข้อ ๑.๘ ของเอกสารประกวดราคาดังกล่าวกำหนดให้ผู้ยื่นซองเสนอราคาต้องแสดงหลักฐานถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่ตนมีอยู่ในวันเสนอราคา ตามขีดความสามารถและความพร้อมด้านบุคลากร ด้านเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน และด้านฐานะทางการเงิน ตามที่ได้กำหนดไว้สำหรับผู้รับจ้างชั้นที่ ๑ ทั้งนี้ ข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดชนิดและขนาดเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน ดังนี้ (๑) รถแทรกเตอร์ตีนตะขาบ ขนาดไม่น้อยกว่า ๑๔๐ แรงม้า (๒) รถดักล้อย่าง ตีนตะขาบ ขนาดไม่น้อยกว่า ๘๐ แรงม้า (๓) รถขุด ขนาดไม่น้อยกว่า ๘๐ แรงม้า (๔) รถเกลี่ยดิน ขนาดไม่น้อยกว่า ๑๒๐ แรงม้า (๕) รถบรรทุก ๖ ล้อ และ ๑๐ ล้อ ขนาดไม่น้อยกว่า ๑๑๐ แรงม้า (๖) รถบรรทุกน้ำหรือรถผสมคอนกรีต ขนาดไม่น้อยกว่า ๑๓๐ แรงม้า (๗) รถบดหรือรถแทรกเตอร์ลากล้อบดตีนแกะ ขนาดไม่น้อยกว่า ๑๐๐ แรงม้า และ (๘) รถเครน ขนาดไม่น้อยกว่า ๒๐ ตัน ซึ่งผู้รับจ้างชั้นที่ ๑ จะต้องมี ได้แก่ เครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน ไม่น้อยกว่า ๔ ชนิด จำนวนไม่น้อยกว่า ๑๒ คัน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองประกวดราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำกว่าผู้ยื่นซองประกวดราคารายอื่นและต่ำกว่าราคากลางที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักฐานแสดงขีดความสามารถและความพร้อมด้านเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน นั้น ผู้ฟ้องคดีระบุในลำดับ ๑.๓ รถแทรกเตอร์ หมายเลขทะเบียน ต-๐๔๐๐ ขนาด ๑๒๐ แรงม้า และในลำดับ ๑.๗ รถบด หมายเลขทะเบียน ถ-๐๐๑๗ ขนาด ๑๒๐ แรงม้า คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ร่วมกันพิจารณาผลการประกวดราคาแล้วเห็นว่า รถแทรกเตอร์ตามที่ประกาศประกวดราคากำหนดไว้เป็นขนาด



ไม่น้อยกว่า ๑๕๐ แรงม้า แต่ผู้ฟ้องคดีเสนอไว้ ๑๒๐ แรงม้า ซึ่งน้อยกว่าที่กำหนดไว้ ส่วนกรณีรถบดตามที่ประกาศประกวดราคากำหนดไว้เป็นขนาดไม่น้อยกว่า ๑๐๐ แรงม้า แต่ผู้ฟ้องคดีได้แนบหลักฐานรายการจดทะเบียนรถบดถนนล้อยาง ระบุว่าเป็นรถบรรทุก หมายเลขทะเบียน ถ-๐๐๑๗ มีขนาด ๗๒ แรงม้า ซึ่งน้อยกว่าที่กำหนดไว้เช่นกัน เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีเสนอเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน ที่เป็นไปตามประกาศประกวดราคาเพียง ๑๐ คัน เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีมติไม่พิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี และมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ผลการพิจารณาดังกล่าวไปยังประธานคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา โดยชี้แจงว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติเบื้องต้นครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา แต่เนื่องจากเกิดความผิดพลาดในการแสดงเอกสารหลักฐานแสดงขีดความสามารถและความพร้อมด้านเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน โดยลำดับที่ ๑.๓ ที่ระบุว่าเป็นรถแทรกเตอร์ หมายเลขทะเบียน ต-๐๕๐๐ นั้น ที่ถูกต้องเป็นรถดักล้อยาง ไม่ใช่รถแทรกเตอร์ตีนตะขาก โดยมีความพร้อมไม่น้อยกว่า ๘๐ แรงม้า ตามที่กำหนดไว้ ส่วนกรณีรถบดที่ผู้ฟ้องคดีเสนอหมายเลขทะเบียน ถ-๐๐๑๗ เกิดจากความผิดพลาดในการแนบเอกสารประกอบ โดยผู้ฟ้องคดีมีเจตนาเสนอรถดักล้อคันหนึ่ง ซึ่งมีขนาด ๑๒๐ แรงม้า ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) มีคำสั่งอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับราคาของบริษัท บ. เสนอ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเสนอราคาไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อันเป็นการผิดเงื่อนไขในสาระสำคัญ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท บ. เพื่อก่อสร้างงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ไม่รับพิจารณาใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี และประกาศให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคา หากไม่อาจจัดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดราคาได้ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อความในเอกสารแนบท้ายเอกสารประกวดราคาข้อ ๑.๘ ที่กำหนดขีดความสามารถและความพร้อมที่มีอยู่ในวันเสนอราคาของผู้เสนอราคาแล้วจะเห็นได้ว่า มีวัตถุประสงค์กำหนดให้ผู้เสนอราคาเสนอหลักฐานทางทะเบียนของเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น



สาระสำคัญที่แท้จริงของการกำหนดเงื่อนไขขีดความสามารถและความพร้อมของผู้เสนอราคาในเรื่องดังกล่าวคือ เป็นการกำหนดความมีอยู่ของเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน วันที่มีการเสนอราคา หากผู้เสนอราคามีเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน ถูกต้องในวันดังกล่าว ย่อมเป็นไปตามเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาแล้ว ส่วนเอกสารทะเบียนประจำเครื่องจักร-เครื่องมือ โรงงาน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่ามีการยื่นเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็สามารถเรียกให้ผู้เสนอราคานำเอกสารที่ถูกต้องมาแสดงในภายหลังได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีรถบดขนาดแรงม้าตามที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาอยู่แล้วในวันเสนอราคา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าว เพียงแต่โต้แย้งว่าผู้ฟ้องคดียื่นเอกสารไม่ถูกต้องในวันเสนอราคาเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีแนบเอกสารทะเบียนรถบดผิดฉบับจึงเป็นเพียงความผิดพลาดเล็กน้อยเท่านั้น มิใช่เป็นการเสนอรายละเอียดที่ผิดแยกไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันต่อผู้เสนอการรายอื่น กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีมีขีดความสามารถและความพร้อมด้านเครื่องจักร-เครื่องมือตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด เพียงแต่เสนอหลักฐานผิดพลาดเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาสามารถพิจารณาผ่อนปรนให้กับผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดการายนั้นออก โดยอาจใช้วิธีสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอราคาได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๕๐ (๑)^{๔๔} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ

^{๔๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๕๐ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัส্তুตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูปและรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา

ในกรณีที่ผู้เสนอการรายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่ใช้สาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอการรายอื่น หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้พิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เข้าประกวดราคา โดยไม่ตัดผู้เข้าประกวดการายนั้นออก

ในการพิจารณา คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอการรายใดก็ได้ แต่จะให้ผู้เสนอการรายใดเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญที่เสนอไว้แล้วมิได้



พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๖.๔ ของเอกสารประกวดราคา ซึ่งหากคณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงก็จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีได้สอบถามข้อเท็จจริงจากผู้ฟ้องคดีและตัดรายชื่อผู้ฟ้องคดีออก ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับราคาของผู้ฟ้องคดีด้วยเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีเสนอรายละเอียดที่ผิดแผกจากเงื่อนไขของเอกสารประกวดราคาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้อง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นฟ้องด้วยความเห็นดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ถูกต้องเช่นกัน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ให้รับราคาของบริษัท บ. ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการไม่รับราคาของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผลของคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๗ จากค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าซื้อแบบประกวดราคา และค่าธรรมเนียมของธนาคารในการออกหนังสือค้ำประกันของประกวดราคา รวมเป็นจำนวนเงิน ๑๙๗,๐๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงการก่อสร้างตามประกาศประกวดราคาที่พักพิงได้ดำเนินการลุล่วงไปแล้ว และศาลอาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๖ ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ไม่รับราคาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๖ ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑๙๗,๐๐๐ บาท และยกฟ้องในข้อหาที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ไม่รับราคาของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐/๒๕๕๕)

(๒) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งจะทำให้ได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่า มาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้นั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการใช้อำนาจให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ มาตรการหรือวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือก่อให้เกิดภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุดหรือไม่ และมาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้นั้น



หากดำเนินการไปแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากน้อยเพียงใดเมื่อเทียบกับ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎรและสังคมโดยรวม หากมิได้ดำเนินการพิจารณา ตามแนวทางดังกล่าว กรณีอาจถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม และไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อันถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวได้

ผู้ฟ้องคดีได้ขุดคลองในที่ดินของตนแยกจากคลองมหาสวัสดิ์ เพื่อใช้น้ำ สำหรับการทำนา ทำสวน และใช้เป็นเส้นทางสัญจรทางเรือในการขนส่งพืชผลทางการเกษตร ออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ ต่อมา เทศบาลตำบลศาลายา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ดำเนิน โครงการก่อสร้างปรับปรุงถนนเลียบบคลองมหาสวัสดิ์ ท่อระบายน้ำ และทางเท้าในบริเวณ ริมคลองมหาสวัสดิ์ โดยจ้างเหมาผู้รับจ้างก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตเลียบบคลอง มหาสวัสดิ์ พร้อมทั้งให้เรือสะพานไม้เดิมออกเพื่อวางท่อลอดคูและฝังกลบคลองซอย จำนวน ๑๕ คลองซอย รวมทั้งบริเวณคลองขุดของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ถึงนายอำเภอพุทธมณฑล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) คัดค้านการฝังท่อลอดคูดังกล่าวเนื่องจาก เป็นการปิดกั้นคลองสัญจรเชื่อมกับคลองขุดมหาสวัสดิ์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แนะนำให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของโครงการว่าดำเนินการ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และระเบียบของทางราชการหรือไม่ รวมทั้งให้ตรวจสอบถึงประโยชน์ โดยรวมของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะปัญหาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี โดยให้ พิจารณาแก้ไขปัญหาให้ยุติโดยเร็ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การก่อสร้างวางท่อลอดคูก่อให้เกิด ความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและญาติ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เรือในการสัญจร และขนส่งสินค้าเพียงทางเดียวโดยไม่มีทางสัญจรอื่น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฝังท่อลอดคู ดังกล่าวจะไม่สามารถสัญจรทางเรือออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการแก้ไขท่อลอดคู โดยทำสะพาน หรือบล็อกคอนเวริ์สให้เรือสามารถสัญจรเข้าและออกได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการสร้างถนนพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่



ที่มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒)^{๔๕} แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดไว้ ประกอบกับการสร้างถนนพิพาทดังกล่าวทดแทนสะพานไม้เดิม เป็นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่สัญจรไปมาในเส้นทางดังกล่าวโดยสามารถใช้เส้นทางได้อย่างสะดวกสบายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่จะต้องพิจารณาว่ามาตรการหรือวิธีการที่จะนำมาใช้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการใช้อำนาจให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือก่อให้เกิดภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุดหรือไม่ หากดำเนินการไปแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับราษฎรและสังคมโดยรวม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วางท่อลอดคูและฝังกลบคลองขอยเพื่อทำถนน เป็นผลให้การสัญจรเข้า-ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปยังคลองมหาสวัสดิ์ไม่สามารถกระทำได้ตามปกติ ทั้งนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในเส้นทางเดียวกันกับถนนพิพาทบริเวณคลองหมู่ที่ ๑ ซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลศาลายา ได้ใช้บล็อกคอนเวร์สแทนท่อคอนกรีตทรงกลม ทำให้เรือสามารถสัญจรเข้า-ออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ จึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมกว่า โดยมีวิธีการจัดทำทางหรือถนนวิธีอื่นที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรที่มีความจำเป็นต้องสัญจรทางบกและทางน้ำอย่างเท่าเทียมกัน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ใช้ดุลพินิจเช่นว่านั้น ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร เพราะเป็นการปิดกั้นเส้นทางสัญจรโดยปกติของผู้ฟ้องคดีและบริวารตั้งนั้น แม้ว่าการสร้างทางของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม

^{๔๕-๔๖} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- | | |
|---------------------------------|-----|
| ฯลฯ | ฯลฯ |
| (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ | |
| ฯลฯ | ฯลฯ |

(มีต่อหน้าถัดไป)



และเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล แต่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไม่เป็นธรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมาตรา ๕๐ วรรคสอง^{๕๖} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีใช้เรือสัญจรเข้า-ออกที่ดินของตนผ่านคลองซอยออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาลงถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๒/๒๕๕๕)

(๓) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาจัดทำเป็นตลาดถาวรเพื่อให้ประชาชนเช่าทำการค้าและเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการเช่า อันมีลักษณะเป็นการจัดหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จำต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินให้พ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณีตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เสียก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนทั่วไปยังคงใช้ประโยชน์จากที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นถนนสาธารณะและลานจอดรถ โดยไม่ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำที่ดินอื่นมาทดแทนการใช้ประโยชน์ดังกล่าว กรณีจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะให้มีการถอนสภาพได้ การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อราษฎรผู้ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเหมือนดังเดิม

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔๕-๔๖ หน้า ๕๖)

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด



ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการค้าขาย มีร้านค้าตั้งอยู่ริมถนนสาธารณประโยชน์ (ถนนนครเขื่อนขันธ์) ซึ่งเดิมมีสภาพเป็นคลองสาธารณประโยชน์ (คลองลัดตะนง) ซึ่งบริเวณดังกล่าวเทศบาลเมืองพระประแดง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับอนุมัติจากจังหวัดสมุทรปราการให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพคลองสาธารณประโยชน์เป็นถนนสาธารณประโยชน์ และได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ ๒๕๑๘ ให้ปรับปรุงท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กรวมทั้งถมคลองสาธารณประโยชน์เพื่อทำเป็นลานจอดรถและถนนสาธารณประโยชน์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำลานจอดรถและถนนดังกล่าวมาทำเป็นตลาดชั่วคราว ภายหลังได้ปรับปรุงก่อสร้างใหม่จนกลายเป็นตลาดถาวรเพื่อให้ประชาชนเช่าจำหน่ายสินค้า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงถนนสาธารณประโยชน์เป็นตลาดเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ตรวจสอบหลักฐานการแปรหรือถอนสภาพถนนสาธารณประโยชน์มาสร้างเป็นตลาดและเอกสารเกี่ยวกับการอนุญาตก่อสร้างตลาด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าไม่สามารถค้นหาเอกสารดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม จังหวัดสมุทรปราการได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายกเทศมนตรีเมืองพระประแดง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จัดทำประชาคมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อยืนยันการเปลี่ยนสภาพถนนสาธารณประโยชน์เป็นตลาด ซึ่งปรากฏว่ามีประชาชนลงมติเห็นชอบด้วยจำนวนสองร้อยกว่าเสียง แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้แสดงเอกสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามข้อร้องเรียน จนกระทั่งปัจจุบันตลาดพิพาทได้ทำการก่อสร้างเสร็จแล้วผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับการตอบรับหรือแก้ไขจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนตลาดที่พิพาท และทำให้กลับคืนสภาพเป็นถนนสาธารณประโยชน์ตามเดิม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลถนนสาธารณประโยชน์และจัดให้มีตลาดในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองพระประแดงได้ตามมาตรา ๕๔ (๑)^{๔๗} แห่งพระราชบัญญัติ

^{๔๗} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

มาตรา ๕๔ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

ฯลฯ

ฯลฯ



เทศบาล พ.ศ. ๒๕๖๖ ประกอบข้อ ๕ (๒)^{๔๘} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ก็ตาม แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะนำถนนสาธารณประโยชน์ที่พิพาทอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๔๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาจัดทำเป็นตลาดถาวรเพื่อให้ประชาชนเช่าทำการค้า อันมีลักษณะเป็นการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๑๐^{๕๐} และมาตรา ๑๑^{๕๑} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องมีการดำเนินการถอนสภาพที่ดินนั้นให้พ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของ

^{๔๘} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๕ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗

^{๔๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๐-๕๑} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวงแต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้นุชนรุ่นหลังด้วย

มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง



ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งตามข้อ ๔^{๕๖} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ อีกทั้ง มิใช่เป็นการปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากแต่เป็นการจัดหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีได้มีการถอนสภาพหรือเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์เสียก่อน ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้ทำประชาคมกับประชาชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้การใช้ประโยชน์โดยทำเป็นตลาดถาวรกลายเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินในลักษณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ เมื่อการดำเนินการจัดทำตลาดถาวรดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่อาศัย

^{๕๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๔ การดำเนินการเกี่ยวกับการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง เช่น ถมคลองเปลี่ยนสภาพเป็นถนน ผู้ขอจะต้องเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยให้ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อจังหวัดซึ่งที่ดินตั้งอยู่พร้อมเอกสารหลักฐานดังนี้

- (๑) โครงการและเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ
- (๒) รายละเอียดงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการ
- (๓) รูปแผนที่และเนื้อที่ตามหลักวิชาการแผนที่ ในกรณีที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้รูปแผนที่หลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยกำหนดระยะและเนื้อที่บริเวณที่จะดำเนินการด้วย
- (๔) แผนผังแสดงการใช้ที่ดินและภาพถ่ายที่ดินที่จะดำเนินการ
- (๕) สำเนาระวางแผนที่ สำเนาระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ หรือสำเนาระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้วแต่กรณี หมายถึงแสดงอาณาบริเวณที่จะดำเนินการ
- (๖) สำเนาแผนที่ภูมิประเทศมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ แสดงตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน



ในบริเวณนี้ได้รับความเสียหายจากการไม่อาจใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทได้ตามเดิม กรณีย่อมถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการรื้อถอนตลาดและจัดทำให้ลานจอดรถและถนนสาธารณะประโยชน์ มีสภาพเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒๘/๒๕๕๕)

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) แม้หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะมีสิทธิเรียกค่าปรับจากการส่งมอบงานไม่ถูกต้องตามสัญญาของเอกชนผู้รับจ้างได้ตั้งแต่วันผิดสัญญาอันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดส่งมอบงานจนถึงวันบอกเลิกสัญญาได้ก็ตาม แต่การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างปล่อยให้เห็นหนานโดยไม่ยอมบอกเลิกสัญญากับเอกชนผู้รับจ้างภายในเวลาอันสมควร จนกระทั่งค่าปรับมีจำนวนสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าวัสดุหรือค่าจ้าง โดยไม่ปรากฏว่าเอกชนผู้รับจ้างได้ให้ความยินยอมชำระค่าปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนด กรณีถือเป็นความบกพร่องของหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้าง โดยหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างไม่อาจอ้างเหตุว่าต้องใช้เวลาในการตรวจสอบความถูกต้องของงานจ้าง การโต้ตอบหนังสือราชการหรือการเร่งรัดทวงถามกับเอกชนผู้รับจ้างหลายครั้ง มาเป็นเหตุในการผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้

กรมพัฒนาที่ดิน (ผู้ฟ้องคดี) ได้อนุมัติให้มีการจัดหาสารอินทรีย์ชีวภาพโดยการสอบราคาซื้อ โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้เสนอราคาจะต้องเสนอกำหนดเวลาส่งมอบสินค้าไม่เกิน ๗ วัน นับถัดจากวันตกลงซื้อขายกัน หากล่าช้าจะยอมให้ปรับร้อยละ ๐.๒ ต่อวัน ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคาซื้อสารอินทรีย์ชีวภาพดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นแบบใบเสนอราคาต่อผู้ฟ้องคดีโดยรับรองว่า เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ผู้ฟ้องคดีกำหนด



ทุกประการ และเสนอราคาสารอินทรีย์ชีวภาพเป็นจำนวนเงิน ๑,๗๘๐,๐๐๐ บาท โดยจะส่งมอบสารอินทรีย์ชีวภาพให้ผู้ฟ้องคดีอย่างช้าไม่เกินวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๗ เมื่อพ้นกำหนดแล้วยอมให้ปรับร้อยละ ๐.๒ ต่อวัน ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้รับมอบ ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบสารอินทรีย์ชีวภาพให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดียังไม่สามารถตรวจรับมอบงานดังกล่าวได้ เนื่องจากคุณสมบัติพิเศษของสารอินทรีย์ชีวภาพไม่สามารถตรวจรับได้ด้วยตาเปล่า จึงได้ส่งตัวอย่างส่งไปให้กรมวิชาการเกษตรตรวจสอบคุณสมบัติพิเศษ ต่อมา กรมวิชาการเกษตรแจ้งผลการตรวจวิเคราะห์ว่า สารอินทรีย์ชีวภาพที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบมีคุณสมบัติพิเศษไม่ตรงกับคุณสมบัติพิเศษตามประกาศสอบราคาซื้อ คณะกรรมการตรวจรับจึงปฏิเสธไม่รับสารอินทรีย์ชีวภาพที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับสารอินทรีย์ชีวภาพทั้งหมดกลับไปเพื่อส่งมอบสารอินทรีย์ชีวภาพที่มีคุณสมบัติถูกต้องมาใหม่ พร้อมทั้งได้แจ้งขอสงวนสิทธิในการปรับเป็นเงินร้อยละ ๐.๒ ต่อวัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าปรับในอัตราร้อยละ ๐.๒ บาทต่อวัน เป็นเงินวันละ ๓,๕๖๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดส่งมอบสินค้าตามสัญญาจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีบอกเลิกสัญญา คิดเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้น ๙๒๙,๑๖๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าปรับจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกรมวิชาการเกษตรซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสารอินทรีย์ชีวภาพที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบมีความเห็นว่า สารอินทรีย์ชีวภาพที่ส่งมอบมีคุณสมบัติพิเศษไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในประกาศสอบราคา ผลการตรวจสอบดังกล่าวจึงมีความเชื่อถือได้ ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบสารอินทรีย์ชีวภาพที่มีคุณสมบัติถูกต้องมาใหม่แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการส่งมอบใหม่แต่อย่างใด การที่คณะกรรมการตรวจรับปฏิเสธไม่รับสารอินทรีย์ชีวภาพดังกล่าวไว้ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ตาม



มาตรา ๓๘๙^{๕๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องของการเรียกค่าปรับตามสัญญา นั้น ข้อ ๑๓๘^{๕๘} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะไต่ยื่นยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น ดังนั้น แม้จะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งแต่วันผิดสัญญา คือ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนดส่งมอบสารอินทรีย์ชีวภาพ จนถึงวันบอกเลิกสัญญา คือ วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ รวมเป็นระยะเวลา ๒๖๑ วัน ซึ่งหากคิดเป็นเงินค่าปรับทั้งสิ้นจะเป็นเงินจำนวน ๙๒๙,๑๖๐ บาท แต่การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยเวลาให้เนิ่นนานโดยไม่ยอมบอกเลิกสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีภายในเวลาอันสมควร จนกระทั่งค่าปรับมีจำนวนสูงเกินกว่าร้อยละสิบของวงเงินค่าวัสดุ ย่อมถือเป็นเหตุบกพร่องของผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุว่าต้องส่งสารอินทรีย์ชีวภาพของผู้ถูกฟ้องคดีไปตรวจสอบ และต้องโต้ตอบหนังสือราชการ รวมทั้งเร่งรัดทวงถามกับผู้ถูกฟ้องคดีหลายครั้ง มาเป็นเหตุให้มีระยะเวลาพอสมควรก่อนที่จะบอกเลิกสัญญาได้ ในกรณีที่มีการเรียกค่าปรับตามสัญญา โดยเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของเงินค่าวัสดุ ผู้ฟ้องคดีควรพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาตามข้อ ๑๓๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ ข้างต้น สำหรับเงินค่าปรับ นั้น นอกจากจะเป็นหลักประกันให้ผู้ถูกฟ้องคดี

^{๕๗} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๙ ถ้าการชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนกลายเป็นพ้นวิสัยเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะโทษลูกหนี้ได้ไซ้ เจ้าหนี้จะเลิกสัญญานั้นเสียก็ได้

^{๕๘} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะไต่ยื่นยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น



ต้องปฏิบัติตามสัญญาแล้ว ยังเป็นข้อตกลงที่กำหนดค่าเสียหายระหว่างคู่สัญญาไว้ล่วงหน้า ในกรณีที่มีการผิดสัญญา แต่ถ้าปรากฏว่าเงินค่าปรับดังกล่าวสูงเกินไป ศาลก็มีอำนาจ พิจารณาลดค่าปรับที่สูงเกินส่วนนั้นได้ตามสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๘๓^{๕๙} แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกรณีนี้เมื่อค่าปรับมีจำนวนสูงกว่าครึ่งหนึ่งของวงเงินค่าพัสดุ ที่จะจัดซื้อ ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการส่งมอบพัสดุ ไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้และไม่ส่งมอบพัสดุตามสัญญา รวมทั้งประโยชน์ได้เสีย ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายและเหตุบกพร่องอันเกิดจากฝ่ายผู้ฟ้องคดีเองแล้ว เห็นควรกำหนดให้ ลดค่าปรับลงตามส่วนเหลือเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าพัสดุที่จัดซื้อ คิดเป็นเงิน ๑๗๘,๐๐๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๑๗๘,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ อันเป็นวันถัดจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับ หนังสือบอกเลิกสัญญาเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๑๘/๒๕๕๕)

(๒) คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ในการตรวจสอบงานจ้างว่าถูกต้อง ครบถ้วนเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญาโดยเร็วที่สุด และจะต้องทำการตรวจสอบตามหลักเทคนิคของการก่อสร้างเพื่อประโยชน์ของ ทางราชการและเพื่อความเป็นธรรมต่อผู้รับจ้าง หากปรากฏว่าคณะกรรมการ ตรวจการจ้างไม่ดำเนินการตรวจการจ้างให้เป็นไปโดยเร็ว และไม่ได้ตรวจสอบตาม ขั้นตอนรายละเอียดต่าง ๆ ตามหลักเทคนิคการก่อสร้าง ทั้งที่สามารถดำเนินการ ได้ในครั้งเดียว ส่งผลให้ผู้รับจ้างต้องแก้ไขปรับปรุงงานหลายครั้ง จนล่วงเลย กำหนดแล้วเสร็จเป็นเวลานาน ความล่าช้าของงานก่อสร้างส่วนหนึ่งย่อมเป็นผล

^{๕๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๘๓ ถ้าเบี้ยปรับที่รับนั้นสูงเกินส่วน ศาลจะลดลงเป็นจำนวนพอสมควรก็ได้ ในการที่จะวินิจฉัยว่าสมควรเพียงใดนั้น ท่านให้พิเคราะห์ถึงทางได้เสียของเจ้าหนี้ทุกอย่างอันชอบ ด้วยกฎหมาย ไม่ใช่แต่ทางได้เสียในเชิงทรัพย์สิน เมื่อได้ใช้เงินตามเบี้ยปรับแล้ว สิทธิเรียกร้องขอลด ก็เป็นอันขาดไป



มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้าง ในการคำนวณค่าปรับที่ผู้รับจ้างทำงานล่าช้าจึงต้องนำจำนวนวันที่คณะกรรมการตรวจการจ้างตรวจรับงานล่าช้าดังกล่าวมาหักออกจากจำนวนวันที่ก่อสร้างล่าช้าที่ผู้รับจ้างต้องรับผิดชอบในค่าปรับด้วย

เทศบาลตำบลป่าแดง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ก่อสร้างถนนลูกรังบ้านน้อย หมู่ที่ ๓ ตำบลท่าสะแก อำเภอชาติตระการ จังหวัดพิษณุโลก โดยมีวงเงินค่าจ้างจำนวน ๓๗๗,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จของงานตามสัญญาภายในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับตามสัญญาตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ จนกว่าจะส่งมอบงาน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ขอส่งมอบงาน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวในวันเดียวกัน แต่มิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อตรวจรับงาน จนเวลาล่วงเลยไปกว่า ๓๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถตรวจรับงานจ้างได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งผลทดสอบความหนาแน่นของถนนลูกรัง และมีหนังสือลงวันที่เดียวกันแจ้งว่า ถนนลูกรังมีความหนาแน่นเฉลี่ยไม่เป็นไปตามสัญญา ขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามรูปแบบและสัญญาจ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ส่งผลการทดสอบความหนาแน่นของถนนลูกรังให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยยืนยันว่าถนนลูกรังมีความหนาแน่นเฉลี่ยถูกต้องครบถ้วนแล้ว แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้ไปตรวจการก่อสร้างแล้วเห็นว่า ถนนที่ก่อสร้างทำการบดอัดแน่นไม่ได้ร้อยละ ๙๕ ตามรูปแบบ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไข หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ไปตรวจรับงานอีกครั้งเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๗ แต่เห็นว่าความยาวของถนนขาดไป ๑๐๐ เมตร และความหนาแน่นเฉลี่ยของลูกรังไม่ได้มาตรฐาน ๒ ช่วง จึงให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขอีกครั้ง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ปรับปรุงแก้ไขกรณีดังกล่าวจนเรียบร้อยและได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗ ขอส่งมอบงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการตรวจการจ้างได้ตรวจรับงานดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีคิดค่าปรับจากการที่ผู้ฟ้องคดีทำงานล่าช้ากว่ากำหนดในสัญญา ตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ จนถึงวันที่



๙ มีนาคม ๒๕๔๗ รวม ๑๙๔ วัน วันละ ๙๔๓ บาท เป็นเงิน ๑๘๒,๙๔๒ บาท และได้หักค่าปรับดังกล่าวไว้จากเงินค่าจ้างที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีได้ตั้งแต่วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ กรณีส่งมอบงานล่าช้า และตั้งแต่วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ กรณีแก้ไขงานรอยร้าวของถนน ส่วนกรณีถนนที่มีความหนาเฉลี่ยไม่ถึง ๐.๓๐ เมตร เมื่อผู้ฟ้องคดียืนยันความถูกต้องและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปฏิเสธจึงไม่อาจคิดค่าปรับได้ตั้งนั้น รวมระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิปรับผู้ฟ้องคดีมีเพียง ๖๕ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอคืนเงินค่าปรับเป็นจำนวน ๑๒๑,๖๔๗ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการคืนเงินค่าปรับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวนข้างต้นพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือส่งมอบงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว คณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดี มิได้ดำเนินการในการตรวจการจ้างให้เป็นไปโดยเร็วแต่อย่างใด จนภายหลังการส่งมอบถึง ๓๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถตรวจรับงานจ้างได้ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขปรับปรุงความหนาเฉลี่ยของถนนแล้วต่อมาอีก ๒๗ วันแจ้งให้แก้ไขการบดอัดถนนจนกระทั่งวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงพบว่าความยาวของถนนหายไป ๑๐๐ เมตร จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขอีกครั้ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงจนแล้วเสร็จ จะเห็นได้ว่า ความล่าช้าในการตรวจรับงานส่วนหนึ่งมีผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่มีได้ตรวจการจ้างให้ครบถ้วนโดยเร็วตามข้อ ๖๕^{๖๐} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้ง มิได้มีการ

^{๖๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๖๕ คณะกรรมการตรวจการจ้างมีหน้าที่ดังนี้

๑.ลข

๑.ลข

(๓) โดยปกติให้ตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน ๓ วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้ทราบการส่งมอบงาน และให้ทำการตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด

๑.ลข

๑.ลข



ตรวจสอบตามขั้นตอนรายละเอียดต่างๆ ตามหลักเทคนิคในการก่อสร้าง ทั้งที่สามารถทำได้ในครั้งเดียวกันเพื่อประโยชน์ของทางราชการและความเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี โดยเฉพาะกรณีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งผลการทดสอบความหนาแน่น การวัดความหนาเฉลี่ยของถนน และกรณีการวัดความยาวของถนน ที่สามารถดำเนินการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจการจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้โดยเร็ว ความรับผิดชอบหนึ่งจึงเกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และโดยที่ข้อ ๑๓๑^{๖๑} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดว่า หากค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญา เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับรวม ๑๙๔ วัน เป็นเงินจำนวน ๑๘๒,๙๔๒ บาท จึงเป็นการกำหนดค่าปรับโดยไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีควรเสียค่าปรับไม่เกินร้อยละสิบของวงเงินค่าจ้าง เป็นเงินจำนวน ๓๗,๗๐๐ บาท อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไปถึงผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าทำงานล่าช้ากว่ากำหนดเวลารวม ๖๕ วัน คิดเป็นเงินจำนวน ๖๑,๒๙๕ บาท ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าจำนวนเงิน ๓๗,๗๐๐ บาท และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๒๑,๖๔๗ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมที่จะเสียค่าปรับเกินกว่าค่าปรับจำนวน ๓๗,๗๐๐ บาท ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าจ้างที่หักเป็นค่าปรับส่วนที่เกินกว่า ๖๕ วัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับจำนวน ๑๒๑,๖๔๗ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงิน

^{๖๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๓๑ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง เว้นแต่คู่สัญญาจะได้อินยอมเสียค่าปรับให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาผ่อนปรนการบอกเลิกสัญญาได้เท่าที่จำเป็น



ค่าจ้างของผู้ฟ้องคดีเป็นค่าปรับจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระเสร็จ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๗๗/๒๕๕๕)

(๓) ประกาศมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๕ มีลักษณะเป็นกฎ จึงอยู่ภายใต้หลักการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด แม้คู่สัญญาฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองได้ฝ่ายเดียวก็ตาม แต่เอกสิทธิ์ดังกล่าวต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับทูลบริการสาธารณะของคู่สัญญาฝ่ายปกครองนั้น ในกรณีของสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาในประเทศ (เนื่องจากได้รับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์) การที่คู่สัญญาฝ่ายปกครองกับผู้รับตกลงทำสัญญาโดยกำหนดจำนวนเบี้ยปรับกรณีผิดสัญญาไว้จำนวนหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้ แต่ต่อมาคู่สัญญาฝ่ายปกครองได้ออกประกาศกำหนดมาตรการเกี่ยวกับจำนวนเบี้ยปรับโดยกำหนดให้ผู้รับทุนซึ่งผิดสัญญาต้องชดใช้เบี้ยปรับจำนวนสามเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้ ซึ่งเป็นเพียงประกาศเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินในส่วนของเบี้ยปรับที่เพิ่มสูงขึ้นเท่านั้น กรณีมิได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับบริการสาธารณะด้านการศึกษาของคู่สัญญาฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้ คู่สัญญาฝ่ายปกครองจึงต้องดำเนินการภายใต้ความยินยอมแก้ไขสัญญาของผู้รับทุน หากผู้รับทุนมิได้ตกลงแก้ไขข้อสัญญาเกี่ยวกับจำนวนเบี้ยปรับให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าว คู่สัญญาฝ่ายปกครองย่อมปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายที่จะมีสิทธิเรียกให้ผู้รับทุนชำระเบี้ยปรับเป็นจำนวนสามเท่าตามประกาศ

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ คณะทันตแพทยศาสตร์ สังกัดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับการคัดเลือกให้รับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ ปีการศึกษา ๒๕๔๔ และได้รับอนุมัติให้ลาศึกษาต่อภายในประเทศ สาขาวิชาสาธารณสุขทั่วไป ระดับปริญญาโท ณ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ ให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งข้อ ๕



วรรคหนึ่ง ของสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีผิดสัญญาหรือไม่กลับมาปฏิบัติราชการไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้เงินเดือน เงินทุนที่ได้รับระหว่างศึกษา และเงินช่วยเหลือใดๆ ที่ทางราชการจ่ายให้ผู้ฟ้องคดีในระหว่างศึกษาคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมเบี้ยปรับอีกหนึ่งเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้ดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาโครงการผลิตและพัฒนาอาจารย์ ปีการศึกษา ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ ให้ไว้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีอีกหนึ่งฉบับ ซึ่งข้อ ๗ วรรคหนึ่งของสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ยอมรับราชการหรือทำงานชดใช้ทุนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานอื่นตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด หรือผู้ฟ้องคดีไม่ประพฤติหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใด หรือผู้ถูกฟ้องคดีสั่งงดให้อุดหนุนการศึกษาแก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ฟ้องคดี หรือผู้ฟ้องคดีบงกดการรับทุนอุดหนุนการศึกษาหรือศึกษาไม่สำเร็จ ผู้ฟ้องคดียินยอมชดใช้เงินทุนทั้งหมดคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมทั้งชำระเงินเป็นเบี้ยปรับอีกจำนวนสองเท่าของเงินทุนอุดหนุนการศึกษาที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทุนไปทั้งหมด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษาย เพื่อลดเบี้ยปรับตามสัญญาจากจำนวนสองเท่าคงเหลือจำนวนหนึ่งเท่าตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ปรากฏว่าภายหลังสำเร็จการศึกษา ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติงานชดใช้ตามสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ซึ่งข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๑) ของประกาศดังกล่าวกำหนดว่า พนักงานมหาวิทยาลัยที่ไปศึกษาภายในประเทศหรือต่างประเทศ โดยใช้เวลาในการปฏิบัติราชการเต็มเวลา ให้ชดใช้เงินจำนวนสามเท่าของเงินเดือนและทุนหรือเงินอื่นใดที่ได้รับจากทางราชการดังกล่าวให้เป็นเบี้ยปรับแก่ผู้ถูกฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ขอลาออกจากการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยโดยได้รับอนุญาตให้ลาออกตั้งแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๗๖๗,๗๔๐ บาท โดยแยกเป็นเงินที่ต้องชดใช้ตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาภายในประเทศ ได้แก่ เงินเดือนที่ได้รับระหว่างลาศึกษากับเบี้ยปรับจำนวนสามเท่า รวมเป็นเงิน ๖๓๑,๘๔๐ บาท และเงินที่ต้องชดใช้ตามสัญญารับทุนอุดหนุนการศึกษา ได้แก่ ทุนอุดหนุนการศึกษาที่ได้รับระหว่างลาศึกษากับเบี้ยปรับจำนวนหนึ่งเท่า



รวมเป็นเงิน ๑๓๕,๙๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน ๗๖๗,๗๔๐ บาท ไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระดอกเบี้ย แต่ได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวนการเรียกเบี้ยปรับดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งว่านี่ตามสัญญาได้ระงับลงด้วยการชำระหนี้ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจพิจารณาปรับลดเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดเบี้ยปรับตามสัญญาจากจำนวนสามเท่าลงเหลือเพียงหนึ่งเท่า และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๑๕,๙๒๐ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อประกาศมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เรื่อง หลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มีลักษณะเป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ (๒)^{๖๒} และ (๑๑)^{๖๓} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑ การออกประกาศดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้หลักการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายนั้นรัฐจะกระทำการได้ ก็ต่อเมื่อได้ประกาศให้บุคคลรับทราบถึงเนื้อหาของกฎหมายเพื่อที่ผู้อยู่ในบังคับจะได้ควบคุมการกระทำของตนเองให้สอดคล้องกับกฎหมายเช่นว่านั้น และรัฐไม่อาจใช้อำนาจเพิ่มเติมให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลเกินกว่าผลทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะกระทำการได้ จากหลักการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งดังกล่าว

^{๖๒-๖๓} พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๖ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) วางระเบียบและออกข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับสำหรับส่วนราชการนั้นเป็นเรื่องๆ ไปก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

ฯลฯ

ฯลฯ



แสดงให้เห็นว่า แม้คณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการที่พนักงานมหาวิทยาลัยลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในประเทศและต่างประเทศ โดยออกประกาศฉบับพิพาท แต่การออกประกาศดังกล่าวก็ไม่อาจใช้บังคับให้มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศฉบับพิพาทโดยกำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยที่ไปศึกษาภายในประเทศหรือต่างประเทศชำระเบี้ยปรับเป็นเงินสูงถึงจำนวนสามเท่าภายหลังจากการทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจบังคับใช้ประกาศดังกล่าวย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองที่มีเอกสิทธิ์หรืออำนาจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาทางปกครองได้ฝ่ายเดียวก็ตาม แต่การออกประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการได้มาซึ่งทรัพย์สินในส่วนของเบี้ยปรับที่เพิ่มสูงขึ้นเท่านั้น มิได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นว่ามาตรการที่เกี่ยวกับเบี้ยปรับตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการภายใต้ความยินยอมแก้ไขสัญญาของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ตกลงแก้ไขสัญญาให้เป็นไปตามประกาศดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเบี้ยปรับเพียงหนึ่งเท่าของเงินที่ต้องชดใช้คืนตามข้อสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเบี้ยปรับเป็นจำนวนสามเท่า จึงเป็นการใช้สิทธิโดยปราศจากมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีต้องคืนเงินเบี้ยปรับที่รับไว้เกินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน ๓๑๕,๙๒๐ บาท พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓๑๕,๙๒๐ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๒/๒๕๕๕)



๕. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่น่าสนใจในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

คำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย แม้ผู้รับคำสั่งอาจได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่ก็หามีสิทธิได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใดไม่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงอาจออกคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามหัยของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

กรณีผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารสำหรับจอดเรือ โดยปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำในน้ำ และได้ น้ำ ของลำคลองวังโตนด อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งศาลจังหวัดจันทบุรีมีคำพิพากษาแล้วว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงไม่รื้อถอนอาคารสำหรับจอดเรือดังกล่าว หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาจันทบุรี (ผู้ฟ้องคดี) ในฐานะเป็นเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ เห็นว่า อาคารพิพาทไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ จึงมีหนังสือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ครอบครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือออกไปให้พ้นจากลำคลองวังโตนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ



แจ้งคำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ปลัดกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดี แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามคำสั่งแล้ว ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากลำคลองวังโตนดแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ครอบครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือออกไปให้พ้นจากลำคลองวังโตนดภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมายรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้ครอบครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อศาลจังหวัดจันทบุรีมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๖๔/๒๕๔๘ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของคลองวังโตนด อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีความผิดตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง^{๖๔} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ และผู้ฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง^{๖๕} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีหนังสือสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปให้พ้นจากคลองวังโตนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือภายในระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีกำหนด

^{๖๔-๖๖} พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๑๘ ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้น โดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นและจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจนกว่าจะได้รื้อถอนหรือแก้ไขด้วยก็ได้

(มีต่อหน้าถัดไป)



ผู้ฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือ เช่นนี้ในทางพิจารณาของศาลปกครองจึงฟังได้ว่ามีการลวงล้ำคลองวังโตนดอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือออกไปให้พ้นจากคลองวังโตนด ตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารที่พักอาศัยออกไปให้พ้นจากลำคลองวังโตนด เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับผู้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๖๔-๖๖ หน้า ๗๔)

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่ปรากฏฎตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้ว ให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ จริง ในกรณีที่ปรากฏฎตัวเจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้รื้อถอน ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่รื้อถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏฎตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอน

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ



หรือละเว้นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย คู่กรณีจึงหามี “สิทธิ” ที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาต อันอาจถูกกระทบตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^{๖๔} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ เจ้าทำจึงอาจออกคำสั่งต่างๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือล่องลำทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการฝ่าฝืน บทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้มี “สิทธิ” ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาต ที่จะได้รับการยกเว้น ผ่อนผัน หรือกล่าวอ้างที่จะไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่า อาคารพิพาทไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ จึงต้อง

^{๖๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้ คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควร ปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครอง ต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ ประโยชน์สาธารณะ



อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกคำสั่งให้ เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวรื้อถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตาม มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวได้ระบุเหตุผลพร้อมทั้งอ้างบทอาศัยอำนาจในการออกคำสั่งซึ่งมีเนื้อหา เป็นที่เข้าใจได้เอาไว้โดยชอบด้วยมาตรา ๓๗^{๖๙} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือ ผู้ครอบครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือออกไปให้พ้นจากลำคลองวังโตนด ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนภายใน เวลาที่ศาลกำหนด ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรื้อถอนทั้งหมด (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗๙/๒๕๕๕)

^{๖๙} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้าย คำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒
- (๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผล เป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ



ดัชนีสืบค้นคำพิพากษา

แยกตามประเภทเรื่องและประเด็นพิพาก

เรื่อง/ประเด็นพิพาก	คำวินิจฉัย	หน้า
การคมนาคม		
การก่อสร้างด่านซึ่งนำหนักถาวรปิดกั้นหน้าที่ดินของประชาชนโดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนโต้แย้งคัดค้าน	ป.๑๒๘/๒๕๕๕	๒๑
การควบคุมอาคาร		
การออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือถนนอาคารที่มีสภาพอาจเป็นภัยอันตรายอย่างร้ายแรง	ป.๗๔๑/๒๕๕๕	๘
การเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมอาคาร	ป.๕๑๒/๒๕๕๕	๔๕
การดำเนินการทางวินัย		
การพิจารณาโทษทางวินัยโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงไม่เป็นกลาง	ป.๒๔๑/๒๕๕๕	๑๔
การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยนำข้อเท็จจริงนอกเหนือข้อกล่าวหามาใช้ในการพิจารณา	ป.๓/๒๕๕๕	๒๖
การบริหารงานบุคคล		
การออกประกาศกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนด	ป.๙๕/๒๕๕๕	๒
การออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนโดยไม่แจ้งให้ผู้รับการประเมินทราบข้อเท็จจริงเพื่อให้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน	ป.๓๗๖/๒๕๕๕	๑๖
การละเลยต่อหน้าที่กรณีไม่เสนอแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่	ป.๓๒๕/๒๕๕๕	๔๑



เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
ข้อมูลข่าวสาร		
การออกคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลในสำนวนการสอบสวนแก่ผู้ถูกร้องเรียนกล่าวหา	อ.๒๒/๒๕๕๕	๓๕
ความรับผิดทางละเมิด		
การออกคำสั่งไม่รับราคาของผู้เสนอราคาด้วยเหตุความผิดพลาดเล็กน้อย	อ.๒๐/๒๕๕๕	๕๐
การจัดทำบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดภาวะแก่ประชาชนอันเนื่องจากการก่อสร้างถนนสาธารณะปิดกั้นเส้นทางสัญจรทางน้ำ	อ.๑๖๒/๒๕๕๕	๕๔
การนำที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจัดหาประโยชน์โดยมิได้ดำเนินการถอนสภาพที่ดิน	อ.๖๒๘/๒๕๕๕	๕๗
งานทะเบียน		
การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านโดยไม่ให้ออกสั้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน	อ.๑๗๔/๒๕๕๕	๑๑
ที่ดิน		
กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่รับชำระภาษีบำรุงท้องที่เนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์	อ.๑๓๐/๒๕๕๕	๓๘
การออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างซึ่งรุกล้ำลำคลองสาธารณะ	อ.๕๗๙/๒๕๕๕	๗๓
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม		
การออกประกาศกำหนดพื้นที่และชนิดของเครื่องมือในการทำประมง	อ.๗/๒๕๕๕	๓๐
สัญญาทางปกครอง		
การพิจารณาเรียกค่าปรับจากผู้รับจ้างกรณีหน่วยงานทางปกครองมีส่วนบกพร่องรวมอยู่ด้วย	อ.๑๑๘/๒๕๕๕	๖๒



เรื่อง/ประเด็นพิพาท	คำวินิจฉัย	หน้า
การคำนวณค่าปรับกรณีที่คณะกรรมการตรวจการจ้างปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า	อ.๖๗๗/๒๕๕๕	๖๕
การแก้ไขข้อสัญญาในส่วนของเบี้ยปรับเพิ่มเติมโดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากผู้รับทุน	อ.๗๓๒/๒๕๕๕	๖๗
สิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ		
การพิจารณาให้ทุนการศึกษาแก่ผู้สมัครขอรับทุนซึ่งมีฐานะที่ไม่เป็นกลางโดยเป็นผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง	อ.๓๖๘/๒๕๕๕	๕



สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๕

ที่ปรึกษา

นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายสุรพันธ์ บุรานนท์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ประธานคณะทำงาน

นายยงยุทธ อนุกุล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
------------------	---------------------------------

คณะทำงาน

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ	นางมานิตดา สิงห์วิจารณ์	นางสาวณัฐชรี รุจิเรข
นางสาวอุมาภรณ์ สุนทรนนท์	นางสาวฉัตรรัตน์ ธนพิทักษ์	นางสาววันวิสาข์ เนียมมณี
นางสาวกัญญารัตน์ รูปสมศรี	นางสาวกรรณก นวมงาม	นางสาวอมรรัตน์ กันไชย
นางภัทราภรณ์ ประสาธน์กิตติคุณ	นายไชยรัตน์ แขวงโสภา	นางสาวพจนีย์ แคนประเทือง
นางสาวรอรพรรณ ชลินทรวัฒน์	นางสาวนุชนารถ หนูสอน	นางสาวสิรินาถ วิสุทธิวัชรกุล
นางสาวกนกวรรณ อธิธิวิภาต	นางสาววศินี ใจแจ่ม	นายพันวิษณ์ โรจนตันติ
นางกิ่งกาญจน์ แพร่มงคล	นายประพันธ์ เอี่ยมสำอาง	นายบุญติด สุรพัตร
ส.อ.สันติ กองภูมิน	นายวิจิตร มีมาก	นางสาววิลาสินี สันทัด
นายพรเทพ สุขทรัพย์	นายชวิต เหล่าปิยสกุล	นายพัชรพล เตียววัฒนานนท์
นางสาวชริราภรณ์ ทองอร่าม	นายชัชวาล ขวัญแย้ม	นางสาวปิยะพัทธ์ พรหมประภักดิ์
นางสาวนุศณา แก้วมา		

ผู้เรียบเรียง

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ	ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง
นางสาวณัฐชรี รุจิเรข	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวกัญญารัตน์ รูปสมศรี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

