



สำนักงานศาลปกครอง

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒



แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒

ISBN 978-616-333-079-6

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : พฤษภาคม ๒๕๖๓

จำนวนพิมพ์ ๑๑,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

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

พิมพ์ที่ : บริษัท สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด

โทรศัพท์ ๐ ๒๙๐๓ ๘๒๕๗-๙

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำนักงานศาลปกครองจึงได้จัดทำ “แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๒” นี้ขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์

โดยการจัดทำครั้งนี้ คณะผู้จัดทำได้ปรับปรุงแนวทางการเรียบเรียงเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านหลักกฎหมายปกครองมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากการเรียงลำดับของคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ยังเพิ่มเติมในการจัดทำดัชนีหัวข้อเรื่อง ดัชนีรายชื่อหน่วยงานทางปกครอง ดัชนีรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และดัชนีกฎหมาย รวมทั้งบทวิเคราะห์และคำอธิบายในแต่ละคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถศึกษา และนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติราชการได้ตามสมควร และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Stiftung) เป็นอย่างยิ่งที่มองเห็นความสำคัญ และให้การสนับสนุนในการจัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือเล่มนี้



(นายอติโชค ผลดี)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	ก
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑
๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎที่มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่กำหนดให้ทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครอง	๑
๑.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีลูกจ้างต้องคืนเงินค่าจ้างที่ได้รับไปเกินสิทธิ	๓
๑.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	๕
๑.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีคำสั่งห้ามทนายความเข้ารับการอบรม	๘
๑.๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๑๑
๑.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีขั้นตอนการพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง	๑๔
๑.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา	๑๗
๑.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดในการขับรถ	๒๐
๑.๙ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ประธานสภาท้องถิ่นใช้ยานพาหนะส่วนตัวไปราชการ	๒๒
๑.๑๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดจากการคำนวณค่าแรงงานผิดพลาด	๒๕
๑.๑๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งก่อนออกคำสั่งว่ากล่าวตักเตือน	๒๘
๑.๑๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคัดเลือกบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ	๓๑
๑.๑๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแปรญัตติลดหรือยกเลิกรายจ่ายร่างข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น	๓๓
๑.๑๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ	๓๖
๑.๑๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้กฎหมายในการพิจารณาคำขอของประชาชน	๔๐
๑.๑๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ตั้งของสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตราย	๔๒
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๔๕
๒.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในส่วนของค่าเม็ดแร่รังสี	๔๕

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา กรณีที่มีการกีดขวางทางเท้า	๔๙
๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิด อย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๕๑
๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาต่ำที่สุด ในการสอบราคา	๕๑
๓.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ช่วยเหลือผู้ต้องหาในห้องขัง ให้พ้นจากภยันตรายในเหตุเพลิงไหม้อาคารสถานีดำรวจ	๕๓
๓.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอคืนที่ดินที่เคยบริจาคให้เป็นที่ราชพัสดุ	๕๘
๓.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการติดตั้งป้ายโครงเหล็กบดบังระเบียบหน้าห้องชุด	๖๑
๓.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงาน จากการบริหารจัดการน้ำเมื่อเกิดภัยพิบัติ	๖๕
๓.๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียนกรณีการรายงานตัว เข้าศึกษาเป็นการพ้นวิสัย	๖๘
๓.๗ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาค่าขอให้จ่ายน้ำแก้อู่บูกรุกที่สาธารณประโยชน์	๗๐
๓.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีการดูแลต้นไม้บริเวณสถานที่จอดรถในเขตเทศบาล	๗๒
๓.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๗๔
๓.๑๐ แนวปฏิบัติราชการกรณีการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑	๗๘
๓.๑๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนด ในพื้นที่คาบเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ	๘๓
๓.๑๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานเมื่อมีผู้แจ้งความนำจับ การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด	๘๗
๓.๑๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอให้โรงพยาบาลเปิดเผยเวชระเบียน	๘๙
๓.๑๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน	๙๓
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๙๕
๔.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอให้ผู้ว่าจ้างคืนค่าปรับตามสัญญา	๙๕
๔.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความผิดพลาดของหน่วยงานอันทำให้ผู้ชนะการประมูลจ้าง ไม่เข้าทำสัญญาจ้าง	๙๗
ดัชนีหัวข้อเรื่อง	๑๐๐
ดัชนีรายชื่อหน่วยงานทางปกครอง	๑๐๒
ดัชนีรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๐๓
ดัชนีกฎหมาย	๑๐๕

บทสรุปผู้บริหาร

การสรุปแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานทางปกครอง เนื่องจากเห็นความสำคัญของการวางแผนปฏิบัติราชการที่จะทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไปทั้งในส่วนของประชาชนก็สมควรที่จะได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ ตามที่ได้มีกฎหมายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้วางหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานทางปกครอง การศึกษาแนวทางปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลโดยตรงในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการสรุปแนวปฏิบัติราชการครั้งนี้ พิจารณาจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในปี ๒๕๖๒ จากจำนวน ๒,๕๓๘ คดี มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เป็นแนวทางปฏิบัติราชการจำนวน ๓๔ คดี โดยจำแนกแนวปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ดังต่อไปนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎที่มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่กำหนดให้นายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๗/๒๕๖๒) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้โดยชอบ นอกจากนี้ ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย

๑.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีลูกจ้างต้องคืนเงินค่าจ้างที่ได้รับไปเกินสิทธิ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๖๒) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างส่วนที่ปรับเปลี่ยนขึ้นจากกรุงเทพมหานคร โดยเข้าใจว่าเงินที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเป็นผลมาจากการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนขั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้ได้ว่าการรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้

๑.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒) การออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏเกี่ยวกับตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากจะต้องไม่ขัดแย้งกับ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย

ราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้วจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกด้วย

๑.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีคำสั่งห้ามทนายความเข้ารับการอบรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๖๒) การที่หน่วยงานทางปกครองจะออกคำสั่งใด ๆ ต้องไม่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย

๑.๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๒) การแจ้งผลการตรวจสอบละเอียดของกระทรวงการคลัง ที่เกินกว่ากำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสองปีนับแต่วันที่นายกเทศมนตรีตำบลรัฐภาวินิจัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีขั้นตอนการพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒) การที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งซึ่งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้สัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒) การที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้จ้างบุตรชายของตนเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย แม้กระบวนการจัดจ้างเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสเป็นผู้สัญญาจ้างแล้วตามมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

๑.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการขับรถ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒) เมื่อเกิดสภาพความเสียหายแล้วผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอาชีพขับรถโดยไม่ห้ามล้อรถพยาบาลทันที เนื่องจากอาจทำให้รถหมุนและพลิกคว่ำได้ จึงถือเป็นการใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอาชีพขับรถแล้วจึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อแต่ไม่ร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๙ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ประธานสภาท้องถิ่นใช้ยานพาหนะส่วนตัวไปราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ประธานสภาเทศบาลตำบลเดินทางไปราชการตาม ข้อ ๘ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕

และเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ประธานสภาเทศบาลตำบลนารถส่วนตัวไปเพื่อใช้เดินทางไปราชการ เพื่อที่จะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาจ่ายให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้

๑.๑๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดชอบจากการคำนวณค่าแรงงานผิดพลาด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒) คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณค่าแรงงานผิดพลาด ทำให้ราคาสูงเกินจริง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้รับผิดชอบในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางแล้ว ไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุ อันเป็นการกระทำมูลกรณีเดียวกันอีก

๑.๑๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งก่อนออกคำสั่งว่ากล่าวตักเตือน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๒/๒๕๖๒) การว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีตำบลกุดข้าวปุ้นได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

๑.๑๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคัดเลือกบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๓๑/๒๕๖๒) การที่ผู้ฟ้องคดีมีรอยสักรูปคางคกรสีดา ขนาด ๓ x ๓ นิ้ว ที่บริเวณกลางแผ่นหลังในแนวระดับหัวไหล่ และไม่ได้แสดงพยานหลักฐานอื่นใดเพื่อพิสูจน์ว่า ในวันตรวจร่างกายและวันสอบสัมภาษณ์รอยสักดังกล่าวได้ถูกลบจนแลดูไม่น่าเกลียด จึงเชื่อว่าในวันสอบสัมภาษณ์ รอยสักของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมีขนาดใหญ่มากจนแลดูน่าเกลียด อันเป็นลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๑๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแปรญัตติลดหรือยกเลิกรายจ่ายร่างข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๓/๒๕๖๒) การที่คณะกรรมการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อลดงบประมาณรายจ่าย และตัดลดงบประมาณรายจ่ายทั้งโครงการนั้น มิใช่การแปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่ายอันจะต้องได้รับคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ขอแปรญัตติ แต่เป็นการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติฯ ที่เป็นการขอลดรายจ่าย หรือขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอแปรญัตติและเป็นผู้รับรองคำขอแปรญัตติครบตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๑๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๗/๒๕๖๒) พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย แต่ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการก็เปิดโอกาสให้กระทำได้โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าว ดังนั้น ทราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว คนต่างด้าวจึงไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้

๑.๑๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้กฎหมายในการพิจารณาคำขอของประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๒๕/๒๕๖๒) เมื่อเอกชนยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานนั้น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมไม่อาจนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะห่างการตั้งโรงงานน้ำตาลที่ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาให้เพิกถอน หรือหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้ภายหลังจากเอกชนยื่นคำขอดังกล่าว แต่ต้องพิจารณาคำขอเพื่อออกไปอนุญาตตามมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามกฎ ระเบียบ ที่ใช้บังคับ ในขณะที่มีการยื่นคำขอ

๑.๑๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ตั้งของสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตราย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.๕/๒๕๖๒) พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ เว้นแต่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดว่าให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดที่ตั้งสถานประกอบกิจการโดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย โดยกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะห่างของสถานประกอบกิจการกับชุมชน และสถานที่สำคัญไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงเป็นการเปิดช่องให้ราชการส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการกำหนดที่ตั้งของสถานประกอบกิจการดังกล่าวตามความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

๒.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในส่วนของค่าเม็ดแร่รังสี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐/๒๕๖๒) เม็ดแร่รังสี I-๑๒๕ Seed เป็นวัสดุกัมมันตรังสีไม่ใช่ยา หรือยาสมุนไพรตามความหมายใน พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ค่าเม็ดแร่รังสีดังกล่าวจึงถือเป็นค่ารักษาพยาบาล ตามมาตรา ๔ (๑) แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ในลักษณะค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทำนองเดียวกันที่ใช้ในการบำบัดรักษาโรค ซึ่งสามารถเบิกจากทางราชการได้ โดยจะต้องรวมอยู่ในค่ารักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยภายในตามเกณฑ์กลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากรณีที่มีการ กีดขวางทางเท้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒) แม้เจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการ ห้ามเพื่อมิให้มีการกีดขวางทางเท้าตามมาตรา ๑๗ (๒) มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๙ แห่ง พ.ร.บ. รักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการตรวจสอบพื้นที่พิพาทและแจ้งให้ ผู้ที่ตั้งหรือวางสิ่งกีดขวางทางเท้าเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางออกจากทางเท้า รวมทั้งได้ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือ กับผู้ที่ฝ่าฝืนเป็นประจำทุกวันแล้ว แต่เมื่อเมื่อยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ เจ้าหน้าที่ทั้งสามยอมมีหน้าที่สอดส่อง และกวดขันมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือขจัดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยให้หมดไป หรือดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดดังกล่าว เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ตามมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาต่ำที่สุดในการสอบราคา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๖๒) เมื่อดำเนินกระบวนการสอบราคาจนได้ผู้ชนะการสอบราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาจ้าง และเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดแล้ว แต่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าผู้ชนะการสอบราคานั้นเสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้เสร็จสมบูรณ์ คณะกรรมการจำเป็นต้องให้โอกาสผู้เสนอราคาต่ำสุดชี้แจงและแสดงหลักฐานเสียก่อนว่าสามารถดำเนินงานให้สำเร็จได้หรือไม่ ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกผู้ชนะการสอบราคา

๓.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ช่วยเหลือผู้ต้องหาในห้องขังให้พ้นจากภยันตรายในเหตุเพลิงไหม้อาคารสถานีตำรวจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๖๒) เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่เข้าเวรยามในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ บนสถานีตำรวจ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าสถานีตำรวจ มีหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและอนามัยของผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวในห้องควบคุมผู้ต้องหาหรือห้องขังบนสถานีตำรวจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละนาย เมื่อการละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นผลโดยตรงทำให้ผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวถูกไฟครอกเสียชีวิตคาห้องขัง จึงถือเป็นการกระทำละเมิด

๓.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอคืนที่ดินที่เคยบริจาคให้เป็นที่ราชพัสดุ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑/๒๕๖๒) เมื่อกรมอนามัยไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของผู้ยกให้ที่ดินมีหนังสือถึงนายรักษาราชการซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานในสังกัดของกรมอนามัย เพื่อขอคืนที่ดินที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวแล้ว กรมอนามัยจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นในการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอกระทรวงการคลังเพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณาและรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่พิพาทต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

๓.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการติดตั้งป้ายโครงเหล็กบดบังระเบียบหน้าห้องชุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒) นาย น. ได้รับคำสั่งห้ามใช้อาคารหรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารและให้รื้อถอนป้ายโฆษณา แต่ยังไม่ดำเนินการดังกล่าว นายกเทศมนตรีเมืองหัวหินในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยอาจใช้วิธียื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขัง นาย น. หรือเข้าดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เอง โดยอาจทำการรื้อถอนเองหรือให้บุคคลอื่นรื้อถอนโดย นาย น. ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นก่อนการรื้อถอนไม่น้อยกว่าเจ็ดวันตามกฎหมาย

๓.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานจากการบริหารจัดการน้ำเมื่อเกิดภัยพิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒) หากมีภัยพิบัติเกิดขึ้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องบริหารจัดการน้ำภายใต้กรอบของกฎหมายและแผนการที่วางไว้แล้วแต่มีความเสียหายเกิดขึ้น การไฟฟ้าฯ ก็ต้องรับผิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำ ตามหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด โดยต้องชดเชยความเสียหายตามความเสียหาย

ที่แท้จริง และไม่อาจนำหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือของทางราชการที่หน่วยงานรัฐถือปฏิบัติในการใช้เยียวยากรณีเกิดนาข้าวเสียหายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศมาใช้กับกรณีนี้

๓.๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียนกรณีการรายงานตัวเข้าศึกษาเป็นการพ้นวิสัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๙/๒๕๖๒) การดำเนินการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาทุกคนจะต้องโอนเงินลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นนิสิตในระดับบัณฑิตศึกษาในวันที่กำหนด ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เท่านั้น เมื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อได้ชำระค่าลงทะเบียนเรียนตามเงื่อนไขดังกล่าวเพื่อรักษาสถานภาพความเป็นผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อ แต่เมื่อการรายงานตัวเป็นนักศึกษาเป็นการพ้นวิสัยโดยผู้มีสิทธิเข้าศึกษาไม่ต้องรับผิดชอบมหาวิทยาลัยจึงสมควรคืนเงินค่าลงทะเบียนให้บุคคลดังกล่าว

๓.๗ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาค่าขอให้จ่ายน้ำแก้อุบลที่สาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๓/๒๕๖๒) เมื่อที่ดินที่มีการยื่นคำขอให้จัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรนั้นอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ การจัดสรรน้ำให้ก็จะเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดเค้าจึงสมควรที่จะงดจ่ายน้ำเข้าพื้นที่เพาะปลูกดังกล่าว

๓.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีการดูแลต้นไม้บริเวณสถานที่จอดรถในเขตเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒) เทศบาลนครเชียงใหม่หน้าที่ดูแลต้นไม้บริเวณสถานที่จอดรถในเขตเทศบาลด้วยความระมัดระวังตามสมควรและเอาใจใส่ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของต้นไม้อยู่เสมอ แม้จะมีเพียงต้นไม้ต้นเดียวเท่านั้นที่โค่นล้มลงมาเมื่อเกิดพายุ แต่เป็นกรณีที่สามารถป้องกันได้มิใช่เหตุสุดวิสัย เพื่อมิให้เกิดเหตุละเมิดแก่ประชาชน

๓.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒) นายกเทศมนตรีเมืองลัดหลวงเป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อ ๕ และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๓.๑๐ แนวปฏิบัติราชการกรณีการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒) เมื่อมีการขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้ดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินไว้แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกา ไม่จำเป็นต้องให้มีการดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีก

๓.๑๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดในพื้นที่คาบเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒) เมื่อการพิจารณาคำขออนุญาตที่ดินในพื้นที่คาบเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาตินั้น ยังมีความจำเป็นต้องมีการดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยต้องเข้าไปในพื้นที่อุทยานเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องขอบเขตของที่ดินที่ขออนุญาตตามข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติจึงต้องยินยอมให้มีการเข้าไปดำเนินการรังวัดที่ดินพิพาทในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

๓.๑๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานเมื่อมีผู้แจ้งความนำจับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒) เมื่อมีการแจ้งความนำจับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้ง ไม่ว่าจะผู้แจ้งความจะกระทำโดยหวังจะได้รับเงินสินบนหรือไม่ก็ตาม เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งก็มีหน้าที่ต้องทำให้ผู้แจ้งความตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กำหนด ทั้งต้องให้คำแนะนำให้ผู้แจ้งความนำจับดำเนินการอย่างถูกต้อง โดยผู้แจ้งความนำจับที่จะมีสิทธิได้รับเงินสินบนนั้น จะต้องมีการแจ้งถึงการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดอย่างไร มิใช่เพียงผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิดเท่านั้น

๓.๑๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอให้โรงพยาบาลเปิดเผยเวชระเบียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒) เมื่อคดีนี้โรงพยาบาลศิริราชซึ่งเป็นผู้ครอบครองและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเวชระเบียนผู้ป่วยในของโรงพยาบาล ไม่สามารถเปิดเผยเวชระเบียนตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ป่วยในได้ ซึ่งคำขอดังกล่าวถือเป็นการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อเวชระเบียนดังกล่าวสูญหายไปจากการครอบครองของโรงพยาบาล จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากโรงพยาบาลศิริราชปล่อยปละละเลยให้เวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับพ้นไปจากการครอบครอง

๓.๑๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๒๕๖๒) เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับหนังสือร้องเรียนของนาย ธ. เกี่ยวกับการจัดหาข้อมูลข่าวสารของอธิบดีกรมธนารักษ์ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการรวมถึงคณะกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในการพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของนาย ธ. ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้นาย ธ. ทราบ กรณีจึงถือว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าว

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

๔.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอให้ผู้ว่าจ้างคืนค่าปรับตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒) เมื่อครบกำหนดส่งมอบพัสดุตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเรียกค่าปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงจากคู่สัญญา และเมื่อคู่สัญญาได้ส่งมอบพัสดุให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบอกสงวนสิทธิ การเรียกค่าปรับในขณะที่รับมอบพัสดุนั้น จึงจะถือได้ว่า เป็นการปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการ เกี่ยวกับการแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับก่อนหรือในขณะที่รับมอบพัสดุตามข้อ ๑๒๗ วรรคห้า ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มิฉะนั้นจะไม่สามารถเรียกเอาค่าปรับตามสัญญาอันเป็นเบี้ยปรับในกรณีที่ได้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าได้ตามมาตรา ๓๘๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความผิดพลาดของหน่วยงานอื่นทำให้ผู้ชนะการประมูลจ้างไม่เข้าทำสัญญาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒) การคำนวณวัสดุผิดพลาดเป็นความบกพร่องของหน่วยงานโดยแท้ เมื่อผู้ชนะการประมูลจ้างได้แจ้งข้อผิดพลาดดังกล่าวให้หน่วยงานทราบแล้ว แต่หน่วยงานเพิกเฉย ผู้ชนะการประมูลจ้างจึงมีเหตุอันสมควรในการไม่เข้าทำสัญญาจ้างกับหน่วยงาน การมีคำสั่งให้เป็นผู้ที่จ้างด้วยเหตุไม่เข้าทำสัญญาจ้างดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

๑.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎที่มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ที่กำหนดให้ทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๗/๒๕๖๒)

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งการออกระเบียบดังกล่าว นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้โดยชอบแล้ว ในส่วนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย การที่ข้อ ๓๔ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดห้ามมิให้ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจที่เข้าร่วมรับฟังการชี้แจง แก่ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา นั้น เป็นข้อกำหนดที่ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีต่ำกว่าเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๓)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนชาวไทยและเป็นสมาชิกพรรคความหวังใหม่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเพิ่งตรวจพบในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๘ ตอนที่ ๑๒ ก ฉบับลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) ได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔ ในหมวด ๓ ส่วนที่ ๒ การสืบสวนสอบสวน ข้อ ๓๔ กำหนดว่า “ในการชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำทนายความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา หากฝ่าฝืน หรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสม ให้ผู้แจ้งข้อกล่าวหาไม่อนุญาตให้บุคคลนั้น เข้าร่วมรับฟังการชี้แจง และให้บันทึกเหตุดังกล่าวรวมไว้ในสำนวนการสืบสวนสอบสวน” ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อประกันความเป็นธรรม หรือการมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ระเบียบข้อดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนระเบียบข้อดังกล่าว เฉพาะข้อความว่า ห้ามมิให้ทนายความและหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจ ชักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๔ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้โดยชอบ และผู้ถูกฟ้องคดี

ได้ออกระเบียบดังกล่าวโดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ชอบแล้ว เมื่อระเบียบดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะจึงเป็นกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๑ การที่ข้อ ๓๔ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า “ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำนายความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงได้จำนวนหนึ่งคน กรณีที่ไม่สามารถนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงไม่อาจนำมาเป็นเหตุขอเลื่อนการชี้แจงได้ และห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา” นั้น เห็นได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า “ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่คู่กรณีมีสิทธินำนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้” เพราะหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาย่อมสามารถปกป้องสิทธิของตนได้ดีกว่า หากให้นายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเป็นผู้แนะนำผู้ถูกกล่าวหา หรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน การที่ไปจำกัดสิทธิในการนำบุคคลดังกล่าวมาเข้าร่วมการรับฟังและห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำ ผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา จึงย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเกินไปกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น จึงต้องนำมาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับข้อ ๓๔ ของระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^๒ ดังนั้น เนื้อหาในข้อ ๓๔ ของระเบียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในส่วนที่กำหนดว่า ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการการออกกฎหมายที่มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่กำหนดให้นายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ในประการที่สำคัญ คือ โดยหลักแล้ววิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นจะเป็นไปตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หากหน่วยงานใดจะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นมาโดยเฉพาะนั้นจะต้องบัญญัติมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติดังกล่าว มิฉะนั้น ข้อกำหนดในกฎดังกล่าวจะเป็นหลักการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ อันส่งผลให้ต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ กรณีการให้คู่กรณีนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครอง นั้น มาตรา ๒๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณี

^๑ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑ ๑๓๑

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๑๓๑ ๑๓๑

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑ ๑๓๑

ต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ผู้กระณีสหิทธิหนำหนำความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี เนื่องจากคู่กรณีย่อมสามารถปกป้องสิทธิของตนได้ดีกว่า หากให้หนำหนำความหรือที่ปรึกษาเป็นผู้แนะนำ หรือตอบคำถามแทนคู่กรณีได้ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการพิจารณาทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของคู่กรณีเป็นอย่างมาก ต่อคณะกรรมการสืบสวนสอบสวน แต่ในคดีนี้ฝ่ายปกครองได้บัญญัติกฎเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนว่า การนำหนำหนำความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจมาเข้าร่วมการรับฟังการชี้แจงข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวน ห้ามมิให้บุคคลดังกล่าว ซักถาม แนะนำ ผู้ถูกกล่าวหาหรือตอบคำถามแทนผู้ถูกกล่าวหา จะเห็นได้ว่าแม้จะให้หนำหนำและที่ปรึกษาเข้ามาได้ แต่กลับจำกัดมิให้บุคคลดังกล่าวช่วยเหลือแต่ประการใด จึงทำให้การคุ้มครองดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มุ่งคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีและขัดกับหลักสิทธิและเสรีภาพด้วย ข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในเรื่องนี้จะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรมที่ว่า การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองในเรื่องการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น จะต้องสอดคล้องและไม่ขัดกับ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่กรณีที่มีพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติยกเว้นไว้ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย

๑.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีลูกจ้างต้องคืนเงินค่าจ้างที่ได้รับไปเกินสิทธิ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๖๒)

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างส่วนที่ปรับเพิ่มขึ้นจากกรุงเทพมหานครโดยเข้าใจว่าเงินที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเป็นผลมาจากการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมิได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนขั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้ได้ว่าการรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินส่วนที่ไม่มีสิทธิไว้โดยสุจริต ซึ่งเป็นระยะเวลาอันนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้โดยสุจริตถึงเวลาที่ถูกระบุคืน ในขณะที่ใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าในขณะที่เรียกคืนเงินดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีมีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักสุจริต, หลักลาภมิควรได้

หน่วยงานทางปกครอง : กรุงเทพมหานคร

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๑๒)

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ โดยปรับเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ถูกฟ้องคดีและปรับอัตราค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีโดยใช้วิธีการปรับอัตราค่าจ้างในกลุ่มบัญชีค่าจ้างใหม่ตามแนวระนาบ จากเดิมตำแหน่งช่าง (ช่างเครื่องยนต์) ประเภทผู้ชำนาญงาน ชั้น ๓ อัตราค่าจ้างเดือนละ ๑๕,๘๕๐ บาท เป็นตำแหน่งช่าง (ช่างเครื่องยนต์) ประเภทผู้ชำนาญงาน ระดับ ช ๓ อัตราค่าจ้างเดือนละ ๑๘,๐๔๐ บาท โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การปรับเปลี่ยนตำแหน่งดังกล่าวไม่สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับส่วนราชการอื่น จึงให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ลูกจ้างประจำที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งที่มีกลุ่มบัญชีค่าจ้างมากกว่า ๑ กลุ่ม

หากลูกจ้างประจำรายใดมีการเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้างใหม่ ก็ให้ได้รับค่าจ้างในกลุ่มใหม่ในชั้นที่ใกล้เคียง ในทางที่สูงกว่า ตามนัยหนังสือกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓ เรื่อง การปรับเปลี่ยนตำแหน่ง ลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ให้แก้ไขคำสั่งการปรับเปลี่ยนตำแหน่งลูกจ้างประจำเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่และเลื่อนชั้นในคราวเดียวกัน ให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยมีการแก้ไขการเลื่อนชั้นค่าจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีจากอัตราค่าจ้างเดิมเดือนละ ๑๕,๘๕๐ บาท เป็นเดือนละ ๑๖,๐๗๐ บาท ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป จากผลของคำสั่งดังกล่าวทำให้อัตราค่าจ้าง และเงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเกินสิทธิที่จะได้รับ จำนวนทั้งสิ้น ๑๐๐,๓๕๐ บาท ผู้ฟ้องคดีโดยผู้อำนวยการสำนักงานการคลังจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงเป็นกรณี ที่ผู้ถูกฟ้องคดีผิดนัดชำระเงินจำนวน ๑๐๐,๓๕๐ บาท จึงต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ผิดนัดถึงวันที่ฟ้องคดี จำนวน ๕๑๕.๕๐ บาท รวมต้นเงินและดอกเบี้ยเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๘๖๕.๕๐ บาท จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินจำนวน ๑๐๐,๘๖๕.๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๑๐๐,๓๕๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่า จะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่ง ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แก้ไขอัตรา ค่าจ้างในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ถูกฟ้องคดีเข้าสู่ตำแหน่งตามระบบใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ โดยให้ได้รับค่าจ้างเดือนละ ๑๖,๐๗๐ บาท ซึ่งมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างน้อยลงกว่าเดิม โดยมีเงิน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๓๐๕ บาท ดังนั้น เงินจำนวนดังกล่าว จึงเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และเป็นทางให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบ อันเป็นลาภมิควรได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีเต็มจำนวน แต่ปรากฏ ข้อเท็จจริงว่า ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างส่วนที่ปรับเพิ่มขึ้นจากผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใจว่า เงินที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเป็นผลมาจากการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่ง ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีได้มีหน้าที่โดยตรง เกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนชั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อาจรู้ ถึงความบกพร่องในการเลื่อนชั้นค่าจ้างและไม่อาจรู้ได้ว่าการรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มา โดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดี ได้รับเงินส่วนที่ไม่มีสิทธิไว้โดยสุจริต และถึงแม้ภายหลัง ผู้ฟ้องคดีจะได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ แก้ไขอัตราค่าจ้างและได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิ อันถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีตกอยู่ในฐานะรับเงินไว้โดยไม่สุจริตแล้วและจะต้องคืนเงินดังกล่าวเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะ เมื่อเรียกคืนก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เงินค่าจ้างส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับไปโดยไม่มีสิทธินั้นเป็นเงิน ที่ปรับเพิ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเรื่อยมาจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยเป็นเงินค่าจ้างที่มีการจ่ายให้กันเป็นรายเดือนในแต่ละเดือน จึงมีจำนวนเงินส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับ และไม่มีสิทธิได้รับปะปนรวมกันอยู่ ซึ่งโดยปกติของวิญญูชนทั่วไปที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่าย ในชีวิตประจำวันเป็นระยะเวลานานนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้โดยสุจริตถึงเวลาที่ถูกเรียกคืน ในขณะที่ใช้จ่ายเงิน ดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้ ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังมีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใดและผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดี ยังมีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่อีกแต่อย่างใด กรณีจึงเชื่อได้ว่า ในขณะที่เรียกคืนเงินดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดี ไม่มีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่แล้ว ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำต้องคืนเงินค่าจ้างและเงินรางวัล

ประจำปีส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิรวมเป็นเงิน ๑๐๐,๓๐๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๓

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๗/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน กรณีนี้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินค่าจ้างส่วนที่ปรับเพิ่มขึ้นจากผู้ฟ้องคดีโดยเข้าใจว่าเงินที่รับเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติเป็นผลมาจากการปรับอัตราค่าจ้างลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงลูกจ้างประจำของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีได้มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นค่าจ้างของลูกจ้างประจำกรณีเปลี่ยนกลุ่มบัญชีค่าจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมไม่อาจรู้ถึงความบกพร่องในการเลื่อนขั้นค่าจ้าง และไม่อาจรู้ได้ว่า การรับเงินค่าจ้างในส่วนที่ไม่มีสิทธิดังกล่าวเป็นการได้มาโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ หรือสำคัญผิดว่าตนมีสิทธิจะรับเงินนั้นไว้ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินส่วนที่ไม่มีสิทธิไว้โดยสุจริต แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องต่อศาลอันถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีตกอยู่ในฐานะรับเงินไว้โดยไม่สุจริตแล้วและจะต้องคืนเงินดังกล่าวเพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืนก็ตาม แต่เมื่อนับแต่เวลาที่ได้รับเงินไว้โดยสุจริตถึงเวลาที่ถูกระบุเรียกคืน ในขณะที่ใช้จ่ายเงินดังกล่าวย่อมไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้ ประกอบกับไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดียังมีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใดและไม่มีหลักฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่อีกแต่อย่างใด กรณีจึงเชื่อได้ว่าในขณะเมื่อเรียกคืนเงินดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องคืนเงินค่าจ้างและเงินรางวัลประจำปีส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิดังกล่าว โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองในการเรียกเงินที่ลูกจ้างในหน่วยงานของตนรับไปโดยไม่มีสิทธิไม่ว่าจะเป็นเงินค่าจ้างหรือเงินรางวัลประจำปีต้องพิจารณาตามหลักลาภมิควรได้ว่าในขณะเรียกคืนเงินลูกจ้างที่ได้รับเงินไปไม่มีเงินดังกล่าวเหลืออยู่เท่าใดก็มีสิทธิได้รับคืนตามจำนวนนั้น หากนำสืบไม่ได้ว่ายังมีเงินส่วนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิเหลืออยู่อีกเป็นจำนวนเท่าใด และไม่อาจแยกเงินส่วนที่มีสิทธิได้รับและไม่มีสิทธิได้รับออกจากกันได้เช่นนี้ลูกจ้างก็ไม่จำเป็นต้องคืนเงินดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมที่หน่วยงานต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการเรียกเงินจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับคืนมิใช่เรียกตามอำเภอใจโดยมิได้คำนึงถึงกฎหมายและหลักความรับผิดชอบที่หน่วยงานจะต้องมีหากมีการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหน่วยงานต้องรีบหาทางดำเนินการแก้ไข

๑.๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒)

การออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยราชภัฏเกี่ยวกับตำแหน่งของประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากจะต้องไม่ขัดแย้งกับ พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้วจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ อีกด้วย เมื่อความในข้อ ๗ วรรคสอง (๘) ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖

^๓ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๑๒ ถ้าทรัพย์สินซึ่งได้รับไว้เป็นลาภมิควรได้นั้นเป็นเงินจำนวนหนึ่ง ท่านว่าต้องคืนจำนวนนั้น เว้นแต่เมื่อบุคคลได้รับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนลาภมิควรได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน

การปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ในประการที่สำคัญ คือ (๑) การออกกฎดังกล่าวนอกจากจะต้องไม่ขัดกับพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้นแล้ว ก็จะต้องไม่ขัดกับ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วย ซึ่งในคดีนี้เป็นการออกข้อบังคับเกี่ยวกับตำแหน่งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์ซึ่งถือเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กรณีจึงตกอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย (๒) มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหากรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและอยู่ในระหว่างการสอบสวน โดยไม่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา เพราะข้าราชการที่อยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงยังมีผู้กระทำความผิดวินัย จึงไม่ควรถูกตัดสิทธิใด ๆ ทั้งนี้ หลักการนี้ก็เป็นหลักการที่ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัยทั้งสิ้น จึงควรนำหลักการนี้มาเป็นหลักปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปด้วย โดยในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง โดยการออกกฎนั้นจะต้องไม่ขัดกับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎ ทั้งนี้ เนื้อหาของกฎก็ต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วย

๑.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีคำสั่งห้ามทนายความเข้ารับการอบรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๖๒)

เมื่อมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มิได้ให้อำนาจสภาทนายความในการมีคำสั่งให้สมาชิกสภาทนายความทั่วราชอาณาจักรไม่สมัครเข้ารับการอบรมที่ปรึกษากฎหมายตามที่ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้ดำเนินการจัดอบรม กรณีสมาชิกสภาทนายความที่สมัครเข้ารับการอบรมหรือได้รับการอบรมแล้ว ให้ดำเนินการถอนชื่อหรือไม่ไปขึ้นทะเบียนตามประกาศศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง เรื่อง รับสมัครเข้ารับการอบรมความรู้แก่ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และกรณีสมาชิกสภาทนายความผู้ใดมิได้ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนคำสั่งให้ถือว่าเป็นผู้ไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์และปฏิบัติตนตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไร แม้ว่าจะตาม (๑) ของบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้สภาทนายความมีอำนาจบริหารกิจการของสภาทนายความตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา ๗ แต่บทบัญญัติในส่วนนี้เป็นการให้อำนาจในการบริหารงานของสภาทนายความเป็นการทั่วไปเท่านั้น มิได้ให้อำนาจในการมีคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกทนายความแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจในการมีคำสั่งในลักษณะนี้ได้ รวมทั้งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสภาทนายความในการเข้ารับการอบรมเพื่อเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลเยาวชนและครอบครัว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักเสรีภาพ

หน่วยงานทางปกครอง : สภาทนายความ

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ (มาตรา ๑๒ (๔) และมาตรา ๒๗)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพทนายความ โดยได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี (สภาทนายความ) ให้เป็นทนายความ ต่อมา ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้มีประกาศ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เปิดรับสมัครและจัดอบรมความรู้แก่ผู้ที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายอยู่เดิม ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่ศาลเยาวชนและครอบครัวทั่วราชอาณาจักรก่อนประกาศฉบับดังกล่าว โดยจัดการอบรมจำนวน ๔ รุ่น ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้ารับการอบรมและทดสอบความรู้ รุ่นที่ ๔ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งสภาพนายความ ที่ ๒๗/๒๕๕๖ มีมติให้สมาชิกสภาพนายความทั่วราชอาณาจักรไม่สมัครเข้ารับการอบรมที่ปรึกษากฎหมายตามที่ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้ดำเนินการจัดอบรม กรณีสมาชิกสภาพนายความที่สมัครเข้ารับการอบรมหรือได้รับการอบรมแล้วให้ดำเนินการถอนชื่อหรือไม่ไปขึ้นทะเบียนตามประกาศศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง เรื่อง รับสมัครเข้ารับการอบรมความรู้แก่ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษากฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ และกรณีสมาชิกสภาพนายความผู้ใดมิได้ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนคำสั่งให้ถือว่าเป็นผู้ไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์และปฏิบัติตนตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาพนายความจังหวัดทั่วประเทศ ให้พิจารณาคัดชื่อสมาชิกสภาพนายความที่เป็นทนายความอาสาและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งสภาพนายความ ที่ ๒๗/๒๕๕๖ ออกจากทะเบียนการเป็นทนายความอาสาโครงการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายทุกโครงการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งสภาพนายความ ที่ ๒๗/๒๕๕๖ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๖ เรื่อง ขอให้พิจารณาคัดชื่อออกจากทะเบียนทนายความอาสาโครงการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายทุกโครงการ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาคำสั่งสภาพนายความ ที่ ๒๗/๒๕๕๖ ซึ่งระบุว่า อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘^๔ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการมีคำสั่งที่พิพาทแต่อย่างใด แม้ว่าตาม (๑) ของบทบัญญัติดังกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจบริหารกิจการของสภาพนายความตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา ๗ แต่เป็นการให้อำนาจในการบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการทั่วไปเท่านั้น มิได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการมีคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกทนายความแต่อย่างใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการมีคำสั่งในลักษณะนี้ได้ รวมทั้งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสภาพนายความในการเข้ารับการอบรมเพื่อเป็นที่ปรึกษากฎหมายในศาลเยาวชนและครอบครัว โดยมีเหตุผลมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการอบรมระเบียบปฏิบัติของที่ปรึกษากฎหมาย การจัดแจ้งและลบชื่อออกจากบัญชี พ.ศ. ๒๕๕๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๒๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ แห่ง พ.ร.บ. ศาลเยาวชน

^๔ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) บริหารกิจการของสภาพนายความตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในมาตรา ๗
- (๒) แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำการหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสภาพนายความ เว้นแต่กิจการซึ่งมีลักษณะหรือสภาพที่ไม่อาจมอบหมายให้กระทำการแทนกันได้
- (๓) ออกข้อบังคับสภาพนายความเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และข้อบังคับว่าด้วย
 - (ก) การเป็นสมาชิกและการขาดจากสมาชิกของสภาพนายความ
 - (ข) การเรียกเก็บและชำระค่าบำรุงและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
 - (ค) การแจ้งย้ายสำนักงานของทนายความ
 - (ง) การประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
 - (จ) เรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสภาพนายความ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาพนายความตามกฎหมายอื่นรวมทั้งการแต่งตั้งการบังคับบัญชาการรักษาวินัย และการออกจากตำแหน่งของพนักงานสภาพนายความ

และครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และขัดต่อ พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่เป็นเหตุผลสนับสนุนให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เพราะเป็นเพียงแต่ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งไม่ได้มีผลใด ๆ ในทางกฎหมาย อีกทั้ง ตามข้อ ๒. ของคำสั่งดังกล่าวที่กำหนดว่า กรณีสมาชิกสภาทนายความผู้ใดมิได้ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนคำสั่งตามข้อ ๑. ให้ถือว่าเป็นผู้ไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตนตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๒ (๔)^๔ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งฉบับนี้เป็นต้นไป ก็ไม่สมเหตุผล เพราะการที่สมาชิกสภาทนายความฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามข้อ ๑. นั้น ก็คือการสมัครเข้ารับการอบรมเพื่อตนเองจะได้มีความรู้และมีสิทธิเป็นที่ปรึกษากฎหมาย ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดอีกด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๓/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ กำหนดว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาทนายความจังหวัดทั่วประเทศ ให้พิจารณาคัดชื่อสมาชิกสภาทนายความที่เป็นทนายความอาสาและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งสภาทนายความให้ออกจากทะเบียนการเป็นทนายความอาสาโครงการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายทุกโครงการ ทั้งที่ ผู้ฟ้องคดีสมัครเข้ารับการอบรมเพื่อตนเองจะได้มีความรู้และมีสิทธิเป็นที่ปรึกษากฎหมาย นั้น ถือว่าขัดต่อหลักเสรีภาพตามบทบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการมีคำสั่งในลักษณะนี้ได้ อีกทั้ง ตามข้อ ๒. ของคำสั่งดังกล่าวที่กำหนดว่า กรณีสมาชิกสภาทนายความผู้ใดมิได้ปฏิบัติหรือฝ่าฝืนคำสั่งตามข้อ ๑. ให้ถือว่าเป็นผู้ไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตนตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๒ (๔) และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ก็ไม่สมเหตุผล เพราะการที่สมาชิกสภาทนายความฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามข้อ ๑. นั้น ก็คือการสมัครเข้ารับการอบรมเพื่อตนเองจะได้มีความรู้และมีสิทธิเป็นที่ปรึกษากฎหมาย ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดอีกด้วย โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองในการออกคำสั่งใด ๆ ต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ และการสมัครเข้ารับการอบรมที่ปรึกษากฎหมายตามที่ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางได้ดำเนินการจัดอบรม ย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมเรื่องการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายและกฎข้อบังคับ มิใช่กระทำการตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล

^๔ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๑๒ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาทนายความ มีดังนี้

๑) ๑) ๑) ๑)

(๔) ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตนตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

๑) ๑) ๑) ๑)

๑.๕ แนวปฏิบัติราชการกรณีระยะเวลาการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๒)

การแจ้งผลการตรวจสอบละเอียดของกระทรวงการคลังที่เกินกว่ากำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสองปีนับแต่วันที่นายกเทศมนตรีตำบลรัชฎาวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นนั้น ไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่เริ่มนับแต่วันที่รู้ถึงการกระทำละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องเปลี่ยนแปลงไป

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีตำบลรัชฎา

ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๑๐ วรรคสอง)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๗)

สรุปคดี : ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎา ได้ว่าจ้าง บริษัท ป. ก่อสร้างวางท่อ ค.ส.ล. พร้อมบ่อพักและทางเท้า ในวงเงิน ๖๕๗,๙๓๒.๒๔ บาท ตามสัญญาลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติจ่ายเงินค่าก่อสร้างดังกล่าวให้แก่บริษัท ป. ไปแล้ว ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี) ได้ตรวจสอบการก่อสร้างตามสัญญาดังกล่าว ปรากฏว่า บริษัท ป. ดำเนินการก่อสร้างไม่ถูกต้องครบถ้วนตามแบบรูปรายการละเอียดของสัญญา ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลรัชฎา) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยและส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีส่วนต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ จึงยอมทราบที่อยู่แล้วว่า ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างไม่ถูกต้องครบถ้วนตามแบบรูปรายการละเอียดของสัญญา แต่ไม่สั่งการให้ดำเนินการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีจึงเป็นการจงใจกระทำละเมิดเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลรัชฎาเสียหาย จึงให้รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายเป็นเงิน ๑๐๐,๗๗๙.๔๑ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต) พิจารณาให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑ พร้อมทั้งสั่งการให้รายงานกระทรวงการคลังดำเนินการต่อไป จึงถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง

แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๐} เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๑} โดยในระหว่างรอผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็จะต้องมีการเตรียมการให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อไม่ให้ขาดอายุความใช้สิทธิเรียกร้องสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการวินิจฉัยสั่งการ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ให้กระทรวงการคลังพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องมีการคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ตามข้อ ๑๗ วรรคสี่ และวรรคห้า ของระเบียบเดียวกัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับจากวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑ คือ ภายในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๓ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบก่อนกำหนดอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ แจ้งผลการตรวจสอบไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดในอัตราร้อยละ ๘๐ ของค่าเสียหายคิดเป็นเงิน ๑๐๐,๗๗๙.๔๑ บาท ซึ่งเป็นการแจ้งผลการตรวจสอบในเวลาที่เกินกว่ากำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และการที่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดเพิ่มขึ้นนั้น ไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เริ่มนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องเปลี่ยนแปลงไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจนำความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกินกว่าระยะเวลา

^{๑๐} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ วรรคสอง สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

^{๑๑} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้ กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควร จะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐาน หรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ที่กฎหมายกำหนดมาออกคำสั่งพิพาทได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดี ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตำบลรัชฎาตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการใช้สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีเกินกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ที่มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึง ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลัง ตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นก็มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ประกอบกับข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนด ว่า เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายใน เจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศ กำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจ ตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณี que เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐาน หรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้ ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้ง สั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการ ฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จ ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร และแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณี หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลัง พิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปีถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบ ให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ กรณีนี้ เมื่อกระทรวงการคลังไม่ได้แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบก่อนกำหนดอายุความสองปีสิ้นสุด ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ แจ้งผลการตรวจสอบไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด ซึ่งเป็นการ แจ้งผลการตรวจสอบในเวลาเกินกว่ากำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสองปีนับแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และการที่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดเพิ่มขึ้นนั้น ไม่มีผลทำให้การเริ่มนับ อายุความสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เริ่มนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องเปลี่ยนแปลงไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจนำ ความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดมาออกคำสั่ง พิพาทได้ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงาน

ทางปกครองในเรื่องระยะเวลาการออกคำสั่งเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดว่าต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด การที่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ หากเป็นการแจ้งผลการตรวจสอบในเวลาที่เกินกว่ากำหนดอายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด แม้กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นนั้น ก็ไม่มีผลทำให้การเริ่มนับอายุความสำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องเปลี่ยนแปลงไป จึงสอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมว่าการกระทำใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ทำโดยถูกต้องตามขั้นตอนและระเบียบที่กำหนดไว้

๑.๖ แนวปฏิบัติราชการกรณีขั้นตอนการพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒)

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งซึ่งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกันมิใช่ลงนามโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทรแต่เพียงผู้เดียว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๒๐)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ หัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครอง อำเภอขานี จังหวัดบุรีรัมย์ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร) มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) ตรวจสอบพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ปลอมแปลงข้อมูลบัญชีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ โดยมีขอ และมีค่าใช้จ่ายงบประมาณปี ๒๕๔๖ ถึงปี ๒๕๔๗ ไม่ถูกต้อง เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ งานป้องกัน อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ และได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทรอีกตำแหน่งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้กระทำละเมิด แต่มีการปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในฎีกาเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ส่วนการปลอมแปลงข้อมูลบัญชีงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เพราะผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้จัดทำและเก็บรักษาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทรเพียงผู้เดียว ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อมูล เรื่องแผนงานและโครงการต่าง ๆ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่ออนุมัติโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ประจำที่อำเภอประโคนชัย แต่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้ประสานงานประจำตำบลบ้านเหลื่อม ตำบลโคกตูม และตำบลตะโกตาพิ ซึ่งจะต้องออกปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับส่วนราชการในระดับตำบลทุกสัปดาห์ จึงไม่ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทรทุกวัน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามหนังสือ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ได้พิจารณาแล้วให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ไม่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง ๕ งานป้องกัน อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ซึ่งอยู่ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทรมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดบุรีรัมย์ ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๔ (จังหวัดนครราชสีมา) มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์ ปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๗ และใช้จ่ายเงินงบประมาณปี ๒๕๔๗ โดยมีชอบ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทรดำเนินการตามกฎหมายกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้ลงนามในคำสั่งดังกล่าว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง ๕ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งซึ่งตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๐} กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกันเมื่อคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดี แต่เพียงผู้เดียว จึงไม่ชอบด้วยข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว รวมทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ภายหลังจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้รายงานและเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ต้องรับผิดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้วินิจฉัยสั่งการและเสนอความเห็น

^{๑๐} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๐ ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ ๙ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ ๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณีมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งมีได้เป็นไปตาม ข้อ ๒๐ แห่งระเบียบเดียวกัน อีกทั้งภายหลังจากที่กระทรวงการคลังมีหนังสือ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีได้ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างไร กรณีจึงมีได้เป็นไปตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๒ เฉพาะส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนั้น คำวินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๒๐ ของระเบียบเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง ๕ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง โดยการรักษาราชการแทนเกิดขึ้นในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง และกรณีที่มีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ กฎหมายจึงให้มีผู้รักษาราชการแทนซึ่งก็ยังคงถือว่าผู้รักษาราชการแทนมีสถานะ เมื่อระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง เมื่อคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตาม พ.ร.บ. ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว จึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติดังกล่าว โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองในเรื่องขั้นตอนการพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดที่กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดต้องร่วมกันพิจารณาลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการคลัง มิใช่ลงนามแต่เพียงผู้เดียวโดยมิได้ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดร่วมลงนามในคำสั่งดังกล่าว มิฉะนั้นจะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ และทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมว่าการกระทำใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายทำโดยถูกต้องตามขั้นตอนและระเบียบ

๑.๗ แนวปฏิบัติราชการกรณีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้สัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒)

การที่นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลผู้ฟ้องคดีอนุมัติให้จ้างบุตรชายของตนเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย แม้กระบวนการจัดจ้างเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสเป็นผู้สัญญาจ้างแล้วตามมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การที่นายอำเภอพนมไพรซึ่งมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๕) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้มีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลและชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักผลประโยชน์ทับซ้อน, หลักความเป็นกลาง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายอำเภอพนมไพร

หน่วยงานทางปกครอง : กรมการปกครอง

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐ และมาตรา ๑๕๖๓)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย

พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

(มาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๕))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเคยดำรงตำแหน่งนายกองจัดการบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอพนมไพร) ได้มีคำวินิจฉัยตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว กรณีผู้ฟ้องคดีทำสัญญาจ้างนาย ว. บุตรชายของผู้ฟ้องคดีให้เป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการทำสัญญาจ้างดังกล่าวสืบเนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอพนมไพรได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเวรยามรักษาสถานที่ราชการตลอด ๒๔ ชั่วโมงอย่างเคร่งครัด ดังนั้น เพื่อสนองนโยบายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้เรียกประชุมหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดที่เกี่ยวข้อง ที่ประชุมได้หารือกันและมีมติว่าต้องจัดจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย จำนวน ๑ อัตรา โดยด่วน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกและตรวจรับพัสดุ โดยให้นางสาว ภ. เจ้าหน้าที่พัสดุไปสืบราคาจ้างเหมาบริการรักษาความปลอดภัยดังกล่าว ปรากฏว่า มีผู้เสนอราคา ๓ ราย ได้แก่ (๑) นาย ว. เสนอราคาค่าจ้างเหมาเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท (๒) นาย บ. เสนอราคาค่าจ้างเหมาเดือนละ ๘,๐๐๐ บาท และ (๓) นาย ส. เสนอราคาค่าจ้างเหมาเดือนละ ๙,๐๐๐ บาท ซึ่งเจ้าหน้าที่พัสดุได้เสนอรายชื่อทั้ง ๓ ราย ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาในวันเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือใช้อำนาจใด ๆ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อบีบบังคับให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกบุตรชายของผู้ฟ้องคดีให้เข้าทำสัญญาจ้างเหมาเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย การที่คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาและเสนอความเห็นว่าการจ้างนาย ว. ซึ่งเป็น

ผู้เสนอราคาต่ำสุดนั้น เป็นผลจากการพิจารณาของคณะกรรมการคัดเลือกทั้งสิ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีตกลงว่าจ้างให้บุตรชายเป็นเจ้าของหน้าที่รักษาความปลอดภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาจ้างที่กระทำกับ องค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส การวินิจฉัยเช่นนั้นคงเป็นเพราะความสัมพันธ์ในฐานะบุตรและบิดา จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในการประกอบอาชีพที่สุจริต ขัดกับ รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงจากรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ก็ไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีใต้อาศัยอำนาจหรือ โอกาสที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสเอื้อหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้มีการจ้าง บุตรชายของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนก็ได้มีมติ เอกฉันท์ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางตรงหรือทางอ้อม คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสืออำเภอพนมไพร ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลกุดน้ำใส อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป เป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมีชอบและไม่สมเหตุผล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสืออำเภอพนมไพร ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่ง และคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันจะมีพึงได้ ตามกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กุดน้ำใส ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างนาย ว. บุตรชายของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอาศัยอยู่ในบ้านหลังเดียวกัน และมีภูมิลำเนาเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยขององค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส ตามบันทึกตกลงการจ้างจำนวน ๖ ฉบับ โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เนื่องจากในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองของประเทศ สำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นอำเภอพนมไพรได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจัดเวรยามรักษาสถานที่ราชการตลอด ๒๔ ชั่วโมง อย่างเคร่งครัด ผู้ฟ้องคดีจึงจัดประชุมหารือ หัวหน้าส่วนราชการในสังกัด แล้วมีมติให้ดำเนินการจัดจ้างบุคคลเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ๑ อัตรา เจ้าหน้าที่ที่ที่สุดและคณะกรรมการจึงได้ดำเนินการตามระเบียบของทางราชการในการสอบราคาจากผู้สนใจ รวม ๓ ราย แล้ว เห็นว่าบุตรชายของผู้ฟ้องคดีเสนอราคาต่ำสุดและมีความเหมาะสม จึงอนุมัติ ให้จ้างบุตรชายของผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตามที่คณะกรรมการเสนอ ศาลได้พิจารณา หนังสือของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอพนมไพร ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ประกอบกับ คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว เชื่อว่า สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอพนมไพรมีเจตนาให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความรับผิดชอบได้กวาดขันการจัดเวรยามรักษาสถานที่ราชการตลอด ๒๔ ชั่วโมง เป็นการเฉพาะกิจ ในสถานการณ์เปลี่ยนผ่านที่มีการยึดอำนาจควบคุมตามประกาศเท่านั้น และการจัดเวรยาม นั้นคงใช้ข้าราชการหรือบุคลากรที่มีอยู่ตามปกติ โดยไม่ได้มีนโยบายให้สรรหาบุคลากรมาทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ รักษาความปลอดภัยเพิ่มเติมแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีตกลงจ้างบุตรชายของตนเองซึ่งอาศัยอยู่ในบ้าน หลังเดียวกันโดยอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน โดยไม่มีเหตุจำเป็น ซึ่งเงินจำนวนนี้ เมื่อบุตรชายของผู้ฟ้องคดีได้รับ ค่าจ้างไปย่อมจะนำเงินส่วนหนึ่งไปจนเจือผู้ฟ้องคดีหรืออุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา ๑๕๖๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือได้ว่า การอนุมัติให้จ้างบุตรชายของผู้ฟ้องคดี เป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย แม้กระบวนการจัดจ้างเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีเป็นไปเพื่อประโยชน์ ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อม

ในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใสเป็นคู่สัญญาแล้วตามมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖^{๑๓} คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสืออำเภอพนมไพร ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุดน้ำใส จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลและชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการปกครอง) ในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไร

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติ ห้ามนายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองการบริหารส่วนตำบล เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอันเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันส่งผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำสัญญาจ้างบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานทางปกครองว่าจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในการทำสัญญาดังกล่าวด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ของมาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มีเจตนารมณ์ให้นายกองการบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่กฎหมายกำหนดต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องไม่ใช้ประโยชน์จากการที่ตนดำรงตำแหน่ง

^{๑๓} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๔/๒ นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองการบริหารส่วนตำบล ต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

(๓) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ หรือเงินปี พระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกันและมีให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวตามวรรคหนึ่งรับเงินตอบแทนค่าเบี้ยประชุมหรือเงินอื่นใดเนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

สร้างประโยชน์ส่วนตน แม้กระบวนการจัดจ้างเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่กรณีถือว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ เพราะผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมเนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีตกลงจ้างบุตรชายของตนเองซึ่งอยู่บ้านหลังเดียวกัน เมื่อบุตรชายได้รับค่าจ้างไปย่อมจะนำเงินส่วนหนึ่งไปจนเจือผู้ฟ้องคดีหรืออุปการะเลี้ยงดูตามกฎหมาย ดังนั้น จึงสอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลใน หลักความโปร่งใส ที่ต้องสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ทำให้เกิดความไว้วางใจ หลักความคุ้มค่าในการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และหลักคุณธรรมโดยยึดมั่นในความถูกต้อง มีความซื่อสัตย์สุจริตไม่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น

๑.๘ แนวปฏิบัติการบริหารกรณีการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการขับรถ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒)

การที่ผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของการขับรถในขณะที่ฝนตกและถนนลื่น แต่ความระมัดระวังเช่นนั้นยังไม่เพียงพอที่จะหลีกเลี่ยงหรือป้องกันภัยที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับพฤติการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นไปเป็นพิเศษในการหลีกเลี่ยงอันตรายที่เกิดจากมันสำปะหลังได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความเสียหายแล้วผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอาชีพขับรถโดยไม่ห้ามล้อรถพยาบาลทันที เนื่องจากอาจทำให้รถหมุนและพลิกคว่ำได้ จึงถือเป็นการใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้มีอาชีพขับรถแล้ว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความเร็วสูงความเสียหายน่าจะรุนแรงมากกว่าที่เป็น จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

หน่วยงานทางปกครอง : กระทรวงการคลัง

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างประจำของกระทรวงสาธารณสุข ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์โรงพยาบาลหนองบัว จังหวัดนครสวรรค์ ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ตู้ของโรงพยาบาล นำผู้ป่วยไปส่งรักษาต่อที่โรงพยาบาลสวรรค์ประชารักษ์ โดยทำการตรวจสอบสภาพล้อรถพยาบาล มีดอกยาง ลม และที่ปิดน้ำฝนอยู่ในสภาพใช้การได้ก่อนนำส่งผู้ป่วย และมีพยาบาลวิชาชีพร่วมเดินทางจำนวน ๒ คน เมื่อนำส่งผู้ป่วยรักษาต่อเรียบร้อยแล้ว ขณะผู้ฟ้องคดีได้ขับรถพยาบาลกลับโรงพยาบาลหนองบัวไปตามถนนสายนครสวรรค์ - ชุมแสง - หนองบัว เส้นทางเดิม เมื่อขับรถพยาบาลเข้าเขตบึงบอระเพ็ดห่างจากตัวเมืองนครสวรรค์ประมาณ ๗ กิโลเมตร ฝนเริ่มตกหนักและเบาพรา ๆ สลับกัน ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถพยาบาลมาด้วยความเร็วประมาณ ๕๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่เมื่อขับต่อไปอีกประมาณ ๒๐๐ เมตร ทางข้างหน้าห่างประมาณ ๑๐๐ เมตร เศษ มีชาวบ้าน ๒ - ๓ คน กำลังเก็บสิ่งของอยู่ข้างทาง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำการเปลี่ยนเกียร์เพื่อลดความเร็วของรถลงอีก แต่ปรากฏว่ารถพยาบาลเกิดการลื่นไถลออกไปนอกไหล่ถนนด้านซ้ายโดยผู้ฟ้องคดีมิได้แตะเบรกเพราะเกรงว่าจะทำให้รถยนต์เกิดการหมุนและพลิกคว่ำ จึงได้พยายามบังคับพวงมาลัยเพื่อให้รถพยาบาลวิ่งกลับไปบนพื้นถนนเหมือนเดิม แต่ได้ลื่นไถลตกลงไปที่คูระบายน้ำข้างทางด้านซ้ายของถนน ห่างจากไหล่ถนนประมาณ ๑ เมตร เศษ คูน้ำลึกลาดชัน กว้างประมาณ ๒ เมตรเศษ

ลึกประมาณ ๕ เมตร เป็นเหตุให้หน้ารถพยาบาลตกลงไปชนกับตลิ่งคันคลองด้านฝั่งตรงกันข้าม ทำให้บริเวณหน้ารถพยาบาลได้รับความเสียหาย แต่ภายในห้องพยาบาลตลอดจนอุปกรณ์ทางการแพทย์ไม่ได้รับความเสียหาย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งรายงานผลการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ขณะขับรถยนต์ไปส่งต่อผู้ป่วยได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์อย่างเพียงพอ มิได้เป็นผู้กระทำ ละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิด ตามคำสั่ง จังหวัดนครสวรรค์ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๗๕ ของความเสียหายจำนวน ๕๔๑,๙๐๔.๗๒ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๔๐๖,๔๒๘.๕๓ บาท ด้วยเหตุผลว่า เมื่อพิจารณาจากสภาพความเสียหายของรถพยาบาล ซึ่งได้รับความเสียหายมาก จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีขับรถพยาบาลมาด้วยความเร็วสูง พฤติการณ์ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดี กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) แจ้งผลการพิจารณา อุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ายกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งจังหวัดนครสวรรค์ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๗ เพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามหนังสือ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากพยานหลักฐานที่ปรากฏ น่าเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขับรถมาด้วยความเร็วสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในขณะเกิดเหตุที่มีฝนตก และถนนลื่น เมื่อผู้ฟ้องคดีมาถึงบริเวณเกิดเหตุเห็นมีคนเก็บมันสำปะหลังข้างทางก็ได้ชะลอความเร็วลดลงแล้ว แต่บริเวณเกิดเหตุขณะนั้นมีมันสำปะหลังกระจายอยู่และละลายบนผิวถนนเป็นระยะทางประมาณ ๑๐๐ เมตร ยิ่งทำให้ถนนลื่นกว่าสภาพฝนตกโดยปกติทั่วไป ซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเพิ่มขึ้นตามวิสัย ของผู้มีประสบการณ์และอาชีพขับรถด้วยการลดความเร็วรถในระดับเพียงพอที่จะขับผ่านอย่างปลอดภัยได้ หรือหยุดเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในอันตรายอันเกิดจากการขับรถผ่านผ่านบริเวณดังกล่าว แต่จากถ้อยคำ พยานที่นำมาในรถให้การว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถมาด้วยความเร็วไม่เกิน ๑๐๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่ไม่แน่ชัดว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงเพียงใดในขณะเกิดเหตุ เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายสภาพรถพยาบาลที่ได้รับ ความเสียหายอย่างหนักเฉพาะด้านหน้า และมีค่าซ่อมสูงจากระบบไฟฟ้า ชุดเกียร์ และกล่องควบคุม นอกนั้น เป็นการซ่อมตามสภาพของรถที่ตกจากที่สูง รวมค่าซ่อมห้าแสนบาทเศษ ดังนั้น แม้จะมีความว่าผู้ฟ้องคดี ใช้ความระมัดระวังแล้ว ก็เป็นเพียงวิสัยหรือการขับรถในขณะฝนตกและถนนลื่นเท่านั้น แต่ในภาวะที่มีความลื่น ของมันสำปะหลังที่ถูกรถทับบดและจึงฟังได้ว่าความระมัดระวังเช่นนั้นยังไม่เพียงพอที่จะหลีกเลี่ยง หรือป้องกันภัยที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับพฤติการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นเป็นพิเศษเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอาชีพขับรถในการไม่ห้ามล้อรถพยาบาลโดยทันที เนื่องจาก อาจทำให้รถหมุนและพลิกคว่ำได้ จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ ของผู้มีอาชีพขับรถแล้ว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความเร็วสูงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้าง ความเสียหายของรถพยาบาลก็น่าจะเสียหายรุนแรงมากกว่าที่ปรากฏ รวมทั้งผู้ร่วมเดินทางกับผู้ฟ้องคดี น่าจะได้รับบาดเจ็บรุนแรงกว่าที่เป็น พฤติการณ์แห่งคดีน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ร้ายแรงอันจะต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่ง

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยืนยันตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามมาตรา ๑๐ ในกรณี que jure ที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จะเห็นว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ต่อเมื่อได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีนี้ตามพฤติการณ์รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของการขับรถในขณะฝนตกและถนนลื่น แต่ความระมัดระวังเช่นนั้นยังไม่เพียงพอที่จะหลีกเลี่ยงหรือป้องกันภัยที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับพฤติการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงขึ้นไปเป็นพิเศษในการหลีกเลี่ยงความลื่นของถนนสำหรับหลังได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอาชีพขับรถโดยไม่ห้ามล้อรถพยาบาลทันที เนื่องจากอาจทำให้รถหมุนและพลิกคว่ำได้ จึงถือเป็นการใช้ความระมัดระวังตามวิสัย และพฤติการณ์ของผู้มีอาชีพขับรถแล้ว ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความเร็วสูงความเสียหายน่าจะรุนแรงมากกว่าที่เป็น จึงน่าจะเชื่อว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่อแต่ไม่ร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เกิดจากการละเมิดกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ขับรถว่า เจ้าหน้าที่หรือพนักงานขับรถจะรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นเฉพาะเมื่อพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่หากอุบัติเหตุเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงสอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ และหลักความโปร่งใสในการพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดอย่างยุติธรรม

๑.๙ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ประธานสภาท้องถิ่นใช้นายพาหนะส่วนตัวไปราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ประธานสภาเทศบาลตำบลเดินทางไปราชการตาม ข้อ ๘ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ และเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ประธานสภาเทศบาลตำบลนำรถส่วนตัวไปเพื่อใช้เดินทางไปราชการ เพื่อที่จะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาจ่ายให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้ ตามข้อ ๑๕ (๓) ประกอบกับข้อ ๒๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่ง

ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามข้อ ๑๕ (๑) - (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ และแม้ข้อ ๒๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดว่า การใช้จ่ายยานพาหนะส่วนตัวไปราชการ ผู้เดินทางจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บริหารท้องถิ่น จึงจะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาจ่าย ให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการตามข้อ ๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกันที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อนุมัติการเดินทางไปราชการของรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงลูกจ้างพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นมิใช่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติการเดินทางไปราชการของประธานสภาท้องถิ่นแล้ว ย่อมไม่อาจเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ประธานสภาท้องถิ่นใช้จ่ายยานพาหนะส่วนตัวไปราชการได้ ดังนั้น เมื่อนายอำเภอเมืองขอนแก่นในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำรถยนต์ส่วนตัวเพื่อใช้เดินทางไปราชการดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเบิกค่าพาหนะในการเดินทางไปราชการดังกล่าวได้ ตามข้อ ๑๕ (๓)^{๑๖} ประกอบกับข้อ ๒๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ประธานสภาท้องถิ่นใช้จ่ายยานพาหนะส่วนตัวไปราชการ ในประการที่สำคัญ คือ ผู้ที่จะมีอำนาจอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนำยานพาหนะส่วนตัวเพื่อใช้เดินทางไปราชการ เพื่อที่จะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาจ่ายให้เป็นการใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในตำแหน่งนั้น โดยในคดีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ประธานสภาท้องถิ่นเดินทางไปราชการ ตามข้อ ๘ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้ประธานสภาท้องถิ่นนำรถยนต์ส่วนตัวไปเพื่อใช้เดินทางไปราชการ แม้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะกำหนดว่า การใช้จ่ายยานพาหนะส่วนตัวไปราชการ ผู้เดินทางจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บริหารท้องถิ่น จึงจะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาจ่าย ให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าพาหนะส่วนตัวได้ แต่เมื่อพิจารณาข้อ ๘ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับเดียวกันนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจในการอนุมัติการเดินทางของประธานสภาท้องถิ่น ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมิใช่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติให้ประธานสภาท้องถิ่นใช้จ่ายยานพาหนะส่วนตัวไปราชการได้ กรณีจึงเป็นการตีความว่า แม้ระเบียบดังกล่าวจะกำหนดว่า การใช้จ่ายยานพาหนะส่วนตัวไปราชการ ผู้เดินทางจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้บริหารท้องถิ่นจึงจะมีสิทธิเบิกเงินชดเชยเป็นค่าพาหนะในลักษณะเหมาจ่ายได้ แต่กรณีดังกล่าวก็ไม่ได้ใช้กับผู้ขออนุญาตเดินทางในทุกตำแหน่ง กล่าวคือ ผู้มีอำนาจอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนำยานพาหนะส่วนตัว

^{๑๖} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕

ข้อ ๑๕ กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราว ได้แก่

(๑) เบี้ยเลี้ยงเดินทาง

(๒) ค่าเช่าที่พัก

(๓) ค่าพาหนะ รวมถึงค่าเช่ายานพาหนะ ค่าเชื้อเพลิงหรือพลังงานสำหรับยานพาหนะ ค่าระวางบรรทุก ค่าจ้าง

คนหาบหาม และอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน

ไปราชการได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนั้น โดยจะพิจารณาจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ที่ขออนุญาตเดินทางไปราชการเป็นสำคัญ ซึ่งเรื่องนี้จะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม คือในการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมายทั้งฉบับ โดยต้องพิจารณาถึงความสำคัญในแต่ละบทบัญญัติกฎหมาย ว่าเรื่องใดมีความสำคัญเป็นหลัก เช่นคดีนี้ การพิจารณาว่าผู้ใดมีอำนาจในการอนุมัติให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นนำรถส่วนตัวในการเดินทางไปราชการนั้น จะพิจารณาจากบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจของผู้พิจารณาอนุมัติให้เดินทางไปราชการเป็นสำคัญเหนือกว่าบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจผู้มีอำนาจอนุมัติให้ใช้พาหนะส่วนตัวไปราชการ อันสรุปได้ว่าการพิจารณาใช้กฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณากฎหมายทั้งฉบับ และพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นประกอบเข้าด้วยกัน

๑.๑๐ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดจากการคำนวณค่าแรงงานผิดพลาด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒)

คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณค่าแรงงานผิดพลาด ทำให้ราคาสูงเกินจริง เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้รับผิดชอบในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางแล้ว ไม่ต้องรับผิดในฐานะเจ้าหน้าที่ปลัดอำนวยการกระทำมูลกรณียุติกันอีก

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความรับผิดทางละเมิด, การหักส่วนความรับผิด

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี)

เทศบาลตำบลโคกกลอย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีตำบลโคกกลอย

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปลัดอำนวยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๑๒๙)

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓ (จังหวัดสุราษฎร์ธานี)) ได้ตรวจสอบงานจัดจ้างโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบลโคกกลอย) ตามสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๘ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. แล้ว พบว่ามีการกำหนดราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกเทศมนตรีตำบลโคกกลอย) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบชดใช้ความเสียหาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นผลจากการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการกำหนดราคากลางและผู้ตรวจแบบอย่างใดก็ตาม เจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้มีเจตนาเข้าช่วยแก้ไขและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ทางราชการแล้ว โดยทำบันทึกก่อนการอนุมัติเบิกจ่ายเงินในงวดสุดท้ายถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในขณะนั้น เพื่อพิจารณาอนุมัติแก้ไขสัญญา จึงเห็นสมควรให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๕ ของค่าเสียหายทั้งหมดจำนวน ๘๑๔,๖๖๔.๘๘ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับผิด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ให้ผู้อุทธรณ์ชดใช้ค่าสินไหมตามคำสั่งของกรมบัญชีกลาง ผู้ฟ้องคดี

ทั้งสี่จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. แก้วไขสัญญา ให้ถูกต้องกรณีพบข้อบกพร่อง และหักเงินที่คำนวณราคาผิดจากห้างหุ้นส่วนจำกัด อ. มิใช่หักจากเจ้าหน้าที่ และให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่แท้จริง ในอัตราส่วนร้อยละ ๖๕ ของจำนวนเงิน ๒๐๔,๙๖๑ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๓๓,๒๒๔.๖๕ บาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหนึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคากลาง มีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดราคากลางงานก่อสร้างให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางควรได้รู้ว่าตามหลักวิชาช่างทั่วไปค่าแรงงานก่ออิฐต้องคำนวณโดยใช้หน่วยเป็นตารางเมตรไม่ใช่เป็นก้อน (อิฐ) โดยคณะกรรมการกำหนดราคากลางชุดนี้มีนายช่างโยธาารวมอยู่ด้วยย่อมต้องมีการตั้งข้อสังเกตและหารือร่วมกันระหว่างที่มีการกำหนดราคากลาง ทั้งนี้ คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้คำนวณค่าแรงงานก่ออิฐทวนไฟที่ผิดพลาดทำให้ราคาสูงเกินจริงถึง ๕๔๘,๖๑๐.๐๒ บาท ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่จะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้วเห็นว่า หากคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็จะตรวจพบถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคากลางในกรณีนี้ได้เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมาก จึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกำหนดราคากลางจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อพบข้อผิดพลาด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้พยายามแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายโดยการทำหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชี้แจงกรณีดังกล่าวและเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการแจ้งผู้รับจ้างและแก้ไขสัญญาโดยปรับลดจำนวนเงินลงตามราคาที่พบข้อผิดพลาด เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ กรณีคณะกรรมการกำหนดราคากลางกำหนดราคาสูงกว่าความเป็นจริง ที่กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชอบใช้ในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหาย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของค่าเสียหาย โดยมีส่วนที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางที่ต้องรับผิดชอบใช้ในค่าเสียหาย และในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ รวมเป็นเงินจำนวน ๑๕๕,๔๓๙.๕๐ บาท แล้ว ยังถือไม่ได้ว่าการกำหนดสัดส่วนความรับผิดดังกล่าวได้พิจารณาโดยได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นธรรมแก่กรณีสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดดังกล่าวจึงยังไม่เหมาะสมตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางแล้ว จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ อันเป็นการกระทำในมูลกรณีเดียวกันอีก เพราะในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความเห็นหรือกระทำอื่นใดที่แตกต่างไปจากการกระทำในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางได้ และการกำหนดสัดส่วนความรับผิดดังกล่าว ยังไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของนายกเทศมนตรีตำบลโคกกลอยผู้ดำรงตำแหน่งในขณะที่ได้รับรายงานถึงความผิดพลาดในการกำหนดราคากลาง แต่ไม่ดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา โดยตกลงกับผู้รับจ้างเพื่อปรับลดจำนวนเงินลงตามราคาที่พบข้อผิดพลาดตามอำนาจของตนตามข้อ ๑๒๙ ของระเบียบ

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๗} ทั้งที่ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความผิดพลาดที่ชัดเจน ซึ่งหากจะถือเป็นเหตุแห่งความเสียหายด้วยส่วนหนึ่ง ก็มิได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกตามนัยมาตรา ๘ วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นความบกพร่องของตัวบุคคล ดังนั้นเมื่อพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และความเป็นธรรมแก่กรณีแล้ว ความรับผิดของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในกรณีนี้จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางเพียงฐานะเดียว โดยไม่มีส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมที่จะต้องหักออกแต่อย่างใด และไม่ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะมีข้ออ้างด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ตาม ก็ไม่อาจลบล้างหรือเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางได้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดจากการคำนวณค่าแรงงานผิดพลาด ในประเด็นที่สำคัญ คือ

(๑) ความรับผิดจากการคำนวณค่าแรงผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาค่าแรงในสองฐานะ โดยในคดีนี้ การที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณค่าแรงงานผิดพลาดอย่างร้ายแรง ทั้งที่คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ในการกำหนดราคากลางตามรูปแบบของแต่ละสัญญา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยในการพิจารณาเรื่องสัดส่วนความรับผิดนั้น ผู้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุซึ่งต้องรับผิดในความผิดพลาดครั้งนี้ด้วย ทางหน่วยงานกำหนดให้เจ้าหน้าที่รายดังกล่าวรับผิดในสองฐานะ แต่ศาลปกครองวินิจฉัยให้มีความรับผิดในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางเพียงฐานะเดียว ไม่ต้องรับผิดในฐานะหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ อันเป็นการกระทำในมูลกรณีเดียวกันอีก เพราะในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุนั้น ย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความเห็นหรือกระทำการอื่นใดที่แตกต่างไปจากการกระทำในฐานะกรรมการกำหนดราคากลางได้ การให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบทั้งสองฐานะจึงไม่เป็นธรรม ดังนั้น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดในสองฐานะนั้น ต้องมีการพิจารณาว่า สามารถพิจารณาความผิดของการกระทำในแต่ละฐานะแยกจากกันได้หรือไม่ หากแยกได้ก็ควรรับผิดในแต่ละฐานะแยกจากกันตามความผิดที่ได้ทำ แต่ถ้าไม่อาจแยกได้อย่างในคดีนี้ ก็ต้องให้รับผิดในฐานะที่เป็นการกระทำหลักอันเป็นเหตุให้ต้องรับผิดเพียงฐานะเดียว

(๒) การพยายามแก้ไขความเสียหายจากการคำนวณราคาผิดพลาด กล่าวคือ ในคดีนี้ คณะกรรมการกำหนดราคากลางพบข้อผิดพลาดและได้รายงานต่อไปยังผู้มีอำนาจแก้ไขสัญญาเพื่อให้ปรับลดวงเงินในสัญญาลงตามที่พบข้อผิดพลาดแล้ว แต่ก็ไม่อาจลบล้างการกระทำความผิดในฐานะที่เป็นคณะกรรมการกำหนดราคากลางได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้มีอำนาจจะดำเนินการแก้ไขสัญญาหรือไม่ก็ตาม เช่นเดียวกับ

^{๑๗} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๒๙ สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ให้ดำเนินการดังนี้

การปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เมื่อกระทำความผิดไปแล้วก็ต้องรับผิดชอบจากการกระทำนั้น การพยายามแก้ไขใด ๆ ไม่อาจเป็นข้ออ้างลบล้างความผิดที่ได้ทำไปก่อนหน้านี้ได้

(๓) การพิจารณาความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการแก้ไขสัญญา ในกรณีนี้เมื่อผู้มีอำนาจแก้ไขสัญญาทราบถึงข้อผิดพลาดแล้ว แต่กลับไม่ดำเนินการแก้ไขสัญญานั้น ถือเป็นเหตุแห่งความเสียหายประการหนึ่ง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ในการแก้ไขบรรเทาเสียหายได้ทราบเรื่องแต่ไม่ดำเนินการเพื่อบรรเทาความเสียหายทั้งที่ตนมีอำนาจนั้น ก็อาจถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำความผิดได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาสอบสวนเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ ศาลวินิจฉัยว่าการไม่บรรเทาความเสียหายดังกล่าวนั้นมิได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานแต่อย่างใดหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม แต่ถือเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่นั้น จึงไม่อาจนำความผิดพลาดนี้มาหักส่วนความรับผิดชอบได้

โดยเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักคุณธรรมในประเด็นว่า เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพของตน และในการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักความโปร่งใส ที่จะต้องให้มีการได้รับโทษอย่างเหมาะสมกับการกระทำในแต่ละฐานความผิด ไม่ควรรับผิดชอบเกินกว่าสิ่งที่ได้ทำลงไป

๑.๑๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งก่อนออกคำสั่งว่ากล่าวตักเตือน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๑๒/๒๕๖๒)

การว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่นายกเทศมนตรีตำบลกุดข้าวปุ้นได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักการฟังความสองฝ่าย, หลักความโปร่งใสของคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีตำบลกุดข้าวปุ้น

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐)

ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ (ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัย สังกัดเทศบาลตำบลกุดข้าวปุ้น อำเภอกุดข้าวปุ้น จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรีตำบลกุดข้าวปุ้น) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง เนื่องจากมีผู้ปกครองร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตัวไม่เหมาะสมกับเด็กนักเรียนและผู้ปกครอง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นได้มีการสอบปากคำพยานบุคคลจำนวน ๖ ปาก และให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงโดยที่ไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบตามความจำเป็นแก่กรณี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตลอดจนผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับสิทธิในการตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วย พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ลงโทษว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๖ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือในวันดังกล่าว แต่จนถึงวันฟ้องรวมระยะเวลาว่าเก้าสิบวัน ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งว่ากล่าวตักเตือนของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีประพฤติตัวไม่เหมาะสมกับเด็กนักเรียนและผู้ปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและรายงานผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบเพื่อพิจารณาต่อไป และกรณีนี้เป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถดำเนินการสอบสวนได้ตามวิธีที่เห็นสมควร โดยอาจอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงมาพิจารณาโดยไม่ต้องตั้งกรรมการสอบวินัยเพื่อทำการสอบสวนอีก ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง^{๑๘} ข้อ ๒๔ และข้อ ๖๙ วรรคสาม ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ และในกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ได้มีการสอบปากคำพยานบุคคลจำนวน ๖ ราย รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมตามที่ถูกกล่าวหาจริง ถือว่ากรณีมีมูล แต่เนื่องจากเป็นความผิดครั้งแรก เห็นควรให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการมีอยู่ของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้ถ้อยคำของพยานบุคคลทั้ง ๖ รายดังกล่าวแต่อย่างใด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณารายงานผลการสอบสวนดังกล่าวและเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง และเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นความผิดวินัยเพียงเล็กน้อย ประกอบกับมีเหตุอันควรงดโทษเนื่องจากเป็นความผิดครั้งแรก สมควรว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง จึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี เห็นได้ว่า การว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้ถ้อยคำของพยานบุคคลทั้ง ๖ ราย เป็นพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและผู้ถูกฟ้องคดีใช้ประกอบการวินิจฉัย จึงต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น การไม่ได้แจ้งให้ทราบถึงการมีอยู่ของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้ถ้อยคำของพยานบุคคลทั้ง ๖ ราย จึงถือได้ว่าเป็นกรณีไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง

^{๑๘} ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕

ข้อ ๒๓ การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาล ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ด้วย ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือการให้ปากคำของตนได้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการสอบสวนตามวิธีการที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร

ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง และไม่ใช้กรณีที่เป็นข้อยกเว้นให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ กรณีจึงขัดต่อ มาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๔} ประกอบข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๕ การที่มีหนังสือว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อป.๑๒ /๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามมาตรา ๓๐ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบ ถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงจากถ้อยคำพยานบุคคลทั้ง ๖ รายดังกล่าว รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมตามที่ถูกล่ามำหาจริง ถือว่ากรณีมีมูล แต่เนื่องจากเป็นความผิดครั้งแรก เห็นควรให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึง การมีอยู่ของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการให้ถ้อยคำของพยานบุคคลทั้ง ๖ รายดังกล่าวแต่อย่างใด โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐในกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง เมื่อไม่เข้ากรณียกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีการออกคำสั่งเสมอ จึงจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องตาม มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม เพราะเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล และหลักความโปร่งใสในเรื่องกระบวนการก่อนมีคำสั่งลงโทษว่าต้องให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งดังกล่าวอันเป็นเรื่องสำคัญ ที่จะทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

^{๑๔} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายหรือกฎ

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

๑.๑๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคัดเลือกบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.๓๑/๒๕๖๒)

การที่ผู้ฟ้องคดีมีรอยสักรูปคางคกสีดำ ขนาด ๓ x ๓ นิ้ว ที่บริเวณกลางแผ่นหลังในแนวระดับหัวไหล่ และไม่ได้แสดงพยานหลักฐานอื่นใดเพื่อพิสูจน์ว่า ในวันตรวจร่างกายและวันสอบสัมภาษณ์ รอยสักดังกล่าวได้ถูกลบจนแลดูไม่น่าเกลียด จึงเชื่อว่าในวันสอบสัมภาษณ์ รอยสักของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว มีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด อันเป็นลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และตามข้อ ๑๖ ของผนวก ก. ท้ายประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรีประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖

ตัวบทกฎหมาย : กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ.๒๕๔๗ (ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓))

ประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรีประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ (ข้อ ๑๖)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ ตามประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิปริญญาตรีประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ และเป็นผู้ผ่านการสอบความรู้ความสามารถ (สอบข้อเขียน) รวมทั้งได้ผ่านการทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่งในขั้นการวิ่งและว่ายน้ำแล้ว แต่ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย เนื่องจากอนุกรรมการตรวจร่างกายมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีรอยสักบริเวณแผ่นหลังมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด อันเป็นลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ ตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และตามผนวก ก. ท้ายประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเข้าสอบสัมภาษณ์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖) ได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือก เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยไม่มีรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับคัดเลือก ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ที่จะบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีความต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งลักษณะต้องห้ามประการหนึ่ง คือ ผู้นั้นจะต้องไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด กรณีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีรอยสักรูปคางคกกว้างประมาณ ๓ x ๓ นิ้ว บริเวณกลางหลัง ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีรอยสักขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียดหรือไม่ เห็นว่า ตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓)

ของ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗^{๒๐} กำหนดให้ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจจะต้องไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียดนั้น หมายถึง แผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ในทุกส่วนของร่างกาย มิใช่เฉพาะที่มองเห็นได้ด้วยตาที่อยู่นอกร่มผ้าเท่านั้น แม้ว่าจะอยู่ใน ที่มีเสื้อหรือกางเกง รองเท้าหรือหมวกปิดบังอยู่ แต่ถ้าเมื่อถอดสิ่งปิดกั้นเหล่านั้นออกแล้วเห็นได้ว่า สิ่งต้องห้ามนั้นมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด ก็ถือได้ว่าผู้นั้นมีลักษณะต้องห้ามมิให้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงตามบันทึกผลการสอบสัมภาษณ์ ประกอบกับภาพถ่ายรอยสัก ของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีรอยสักรูปค่างควาสีดำ ขนาด ๓ x ๓ นิ้ว ที่บริเวณกลางแผ่นหลัง ในแนวระดับหัวไหล่ และผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานอื่นใดเพื่อพิสูจน์ว่า ในวันตรวจร่างกาย และวันสอบสัมภาษณ์รอยสักบริเวณกลางหลังของผู้ฟ้องคดีได้ถูกลบจนแลดูไม่น่าเกลียด จึงเชื่อว่าในวัน สอบสัมภาษณ์ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ รอยสักของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว มีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด อันเป็นลักษณะต้องห้าม ตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการ เป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ และตามข้อ ๑๖ ของแผนก ก. ท้ายประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ เรื่อง รับสมัครและ คัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือ เทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕^{๒๑} อย่างไรก็ตาม หาก ปรากฏต่อมาภายหลังว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการรักษาหรือแก้ไขจนกระทั่งรอยสักไม่มีสภาพอันเข้าลักษณะดังกล่าว ผู้ ฟ้องคดีก็ย่อมมีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกใหม่เป็นข้าราชการตำรวจตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจได้ ดังนั้น การที่อนุกรรมการสอบสวนอาศัย ดุลพินิจดังกล่าวลงความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการสอบสวนตามที่ปรากฏในบันทึกผลการสอบสวน ลง วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง ตามหนังสือตำรวจภูธรภาค ๖ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยยืนยันตามความเห็น ของอนุกรรมการสอบสวน คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

^{๒๐} กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๔๘ (๑) ถึง (๕) แล้ว จะต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีความต้องห้ามอื่นตามมาตรา ๔๘ (๖) ดังต่อไปนี้

๑๓) ๑๓) ๑๓)

(๑๓) ไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด

๑๓) ๑๓)

^{๒๑} ประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอก ผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่าเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕

แผนก ก. ท้ายประกาศ กำหนดว่า ผู้สมัครสอบที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กำหนด

๑๓) ๑๓)

ข้อ ๑๖ ไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดู น่าเกลียด

๑๓) ๑๓)

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๓๑/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตาม กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) กำหนดว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๔๘ (๑) ถึง (๕) แล้ว จะต้องมีความสมบูรณ์และไม่มีลักษณะต้องห้ามอื่นตามมาตรา ๔๘ (๖) ดังต่อไปนี้ (๑๓) ไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด และประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ เรื่อง รับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอก ผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ หมวด ก. ท้ายประกาศ กำหนดว่า ผู้สมัครสอบที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด ข้อ ๑๖ ไม่เป็นผู้มีแผลเป็น ไฟ ปาน รอยสัก หูด หรือซีสต์ ที่ส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย ซึ่งมีขนาดใหญ่หรือมากจนแลดูน่าเกลียด เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้เห็นว่า ผู้ที่ประสงค์จะสมัครเข้ารับราชการตำรวจต้องศึกษาระเบียบข้อบังคับให้ละเอียดเพื่อที่ตนจะได้ไม่เสียสิทธิในการสมัครสอบ อีกทั้ง กรณีนี้หากผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการรักษาหรือแก้ไขจนกระทั่งรอยสักไม่มีสภาพอันเข้าลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมมีสิทธิสมัครเข้ารับราชการคัดเลือกใหม่เป็นข้าราชการตำรวจตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจได้ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด จึงจะเป็นการใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม เพราะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับ มิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล และหลักคุณธรรมในเรื่องของการมีระเบียบวินัย

๑.๑๓ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแปรรูปที่ดินหรือยกเลิกรายจ่ายร่างข้อบัญญัติงบประมาณท้องถิ่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๓/๒๕๖๒)

การที่คณะกรรมการแปรรูปที่ดินร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อลดงบประมาณรายจ่าย และตัดลดงบประมาณรายจ่ายทั้งโครงการนั้น มิใช่การแปรรูปรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่ายอันจะต้องได้รับคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ขอแปรรูปที่ดิน ตามข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่เป็นการแปรรูปที่ดินซึ่งเป็นการขอลดรายจ่าย หรือขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอแปรรูปที่ดินและเป็นผู้รับรองคำขอแปรรูปที่ดินครบตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๘ วรรคหนึ่งของระเบียบเดียวกัน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมน์

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๕)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

(ข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง ข้อ ๕๙ และข้อ ๖๐)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมน์ อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ได้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ต่อผู้ถูกฟ้องคดี (สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมน์) เพื่อตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ต่อมา ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมน์ สมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติฯ และมีมติเห็นชอบคัดเลือกคณะกรรมการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ จำนวน ๓ คน โดยได้กำหนดระยะเวลาการยื่นเสนอคำแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ในระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ หลังจากนั้น คณะกรรมการแปรญัตติฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงร่างข้อบัญญัติดังกล่าว พร้อมทั้งแนบรายละเอียดในการยื่นเสนอคำแปรญัตติร่างข้อบัญญัติฯ ต่อคณะกรรมการแปรญัตติฯ จำนวน ๙ รายการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เข้าชี้แจงและขอสงวนคำแปรญัตติไว้ทุกรายการ โดยไม่มีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างข้อบัญญัติฯ หลังจากนั้น ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดรายละเอียดร่างข้อบัญญัติฯ ไว้ในระเบียบวาระที่ ๓ จำนวน ๑๐ รายการ ซึ่งเพิ่มเติมจากเอกสารแนบตามหนังสือเชิญชี้แจงลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๘ และในวันเดียวกันผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการประชุมพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ ในวาระที่ ๒ ชั้นแปรญัตติ โดยคณะกรรมการแปรญัตติฯ ได้ขอแปรญัตติลดจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวน ๖ รายการ และลดรายจ่ายโดยขอตัดลดงบประมาณทั้งรายการ จำนวน ๓ รายการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติเห็นชอบ อีกทั้งยังมีมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายจ่าย รายการที่ ๑๐ และในระเบียบวาระที่ ๔ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ ในวาระที่สาม ชั้นเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติฯ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติเห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายอำเภอบ้านโป่ง เพื่อให้พิจารณาตรวจสอบและทบทวนข้อบัญญัติฯ ต่อมา นายอำเภอบ้านโป่งมีหนังสือแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีว่า กฎหมายกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป โดยจะละเว้นไม่ปฏิบัติตามมิได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมน์ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมน์ สมัยสามัญ สมัยที่ ๓ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังมีการตัดลดงบประมาณทั้ง ๙ โครงการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำโครงการที่ผ่านการแปรญัตติไปดำเนินการต่อไปได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมน์ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เจตนารมณ์ของข้อ ๕๙^{๒๒} และข้อ ๖๐^{๒๓} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ คือ เพื่อให้สภาองค์การบริหาร

^{๒๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๕๙ กำหนดว่า การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะกระทำได้เฉพาะการขอลดรายจ่าย หรือการขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย และต้องมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองเช่นเดียวกับการเสนอญัตติ

๑๒๓ ๑๒๓

^{๒๓} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๖๐ ห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือคำแปรญัตตินั้นผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้แปรญัตติ

ทั้งนี้ ตามข้อ ๕๙ ของระเบียบดังกล่าว ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเสนอขอแปรญัตติเพื่อลดงบประมาณรายจ่าย และตัดลดงบประมาณรายจ่ายทั้งโครงการ ซึ่งมีใช้การแปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติจ่าย จึงไม่เข้าข้อกฎหมายคำรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่น หรือต้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ขอแปรญัตติ โดยในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม ในการใช้กฎหมายนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องตีความกฎหมายตามถ้อยคำในบทบัญญัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างในคดีนี้เป็นเรื่องการตีความว่าการแปรญัตติลดรายจ่าย ไม่ว่าจะเป็นการลดงบประมาณในแต่ละโครงการรวมถึงการตัดลดรายจ่ายทั้งโครงการ นั้น มิใช่การแปรญัตติที่เปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุมัติ แต่เป็นการตัดลดงบประมาณรายจ่าย หรือขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย นอกจากนี้เรื่องดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักความคุ้มค่า คือ ในการบริหารจัดการงบประมาณนั้นฝ่ายปกครองต้องใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า และการพิจารณาใช้งบประมาณจะต้องพิจารณาโดยผู้ที่มีอำนาจตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

๑.๑๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๗/๒๕๖๒)

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย แต่ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ มาตรา ๑๑ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็เปิดโอกาสให้กระทำได้โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าว ดังนั้น ตราบไต่ที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว คนต่างด้าวจึงไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๔ มาตรา ๗ มาตรา ๙ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๑)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศสได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา) เพื่อขอตรวจสอบและรับทราบสูตรของเครื่องสำอางซึ่งได้มีการเปิดเผยและจัดแจ้งไว้โดยผู้นำเข้าสินค้าเพื่อจำหน่ายในประเทศไทย คือ บริษัท ร. และบริษัท ธ. เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์ประเภทเครื่องสำอางภายใต้เครื่องหมายการค้าจดทะเบียน “B” ไม่ได้แต่งตั้งให้ทั้งสองบริษัทดังกล่าวเป็นผู้แทนจำหน่ายในประเทศไทย แต่ทั้งสองบริษัทดังกล่าวได้นำเอาสูตรของเครื่องสำอาง “B” ของผู้ฟ้องคดีมาจัดแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขออนุญาตในการนำสินค้าเครื่องสำอางเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักร ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิในการขอตรวจสอบที่มาของสูตรเครื่องสำอางรวมทั้งสูตรเครื่องสำอางดังกล่าวเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคและความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีต่อผู้บริโภคในฐานะผู้ผลิตเจ้าของผลิตภัณฑ์ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ข้อมูลเกี่ยวกับสูตรเครื่องสำอางที่บริษัททั้งสองแจ้งรายละเอียดไว้เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ที่สำคัญของผู้แจ้งตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ

พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นนิติบุคคลต่างด้าว จึงไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสูตรเครื่องสำอางที่บริษัททั้งสองนำมาจดแจ้งแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งไม่ใช่ข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๗^{๒๖} และมาตรา ๙^{๒๗} แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร

^{๒๖} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- (๒) สรุปรายงานหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- (๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้น

โดยสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

- (๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

^{๒๗} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

- (๒) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๗ (๔)

- (๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

- (๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

- (๕) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา ๗ วรรคสอง

(๖) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(๗) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

- (๘) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่เหมาะสมหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตราหนึ่งเพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

มีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ และเพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ด้วย กรณีต่างจากคนต่างด้าวซึ่งไม่อาจจะใช้สิทธิทางการเมืองหรือเสรีภาพบางประการได้เช่นเดียวกับคนไทย ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นเดียวกับคนไทย มาตรา ๙ วรรคสี่ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็เปิดโอกาสให้กระทำได้โดยไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าว เว้นแต่ในส่วนของคุณข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอันได้แก่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวอาจกระทบถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้^{๓๑} จึงให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาด้วย หากบุคคลนั้นมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว คนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรวมถึงผู้พ้องคดี จึงไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา ๑๑ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ว่าข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะเป็นข้อมูลข่าวสารเชิงพาณิชย์ที่ผู้จดแจ้งไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา ๑๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือการเปิดเผยจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการ ในประการที่สำคัญ คือ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐ ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่คนต่างด้าวตามคำนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการได้เท่าเทียมกับคนไทย แต่ในกรณีที่รัฐบาลเห็นสมควรที่จะให้สิทธิแก่คนต่างด้าวในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นเดียวกับคนไทย มาตรา ๑๑ วรรคห้า ประกอบมาตรา ๙ วรรคสี่ แห่ง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็เปิดโอกาสให้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตของการใช้สิทธิดังกล่าวของคนต่างด้าว เว้นแต่ในส่วนของคุณข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล นั้น มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความคุ้มครองแก่คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเช่นเดียวกับคนไทยด้วย โดยคดีนี้เป็นกรณีที่คนต่างด้าวขอข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับสูตรเครื่องสำอาง ซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานจะต้องจัดทำให้เมื่อมีผู้ยื่นคำขอ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้เดียวกัน ซึ่งจากคำพิพากษาข้างต้นสรุปได้ว่า การใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น (๑) คนต่างด้าวไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ว่าจะเป็นตามมาตรา ๑๑ หรือข้อมูลข่าวสารประเภทใดก็ตาม จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิของคนต่างด้าวในการขอข้อมูลข่าวสาร (๒) คนต่างด้าวที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลอันเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะกระทบถึงสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลเช่นเดียวกับคนไทย เพราะตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ขยายความคุ้มครองในหมวดข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลให้รวมถึงคนต่างด้าวดังกล่าวด้วย ดังนั้น การจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าวได้นั้น ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

^{๓๑} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

หมวด ๓ ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

มาตรา ๒๑ เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บุคคล หมายความว่าบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทยและบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

ดังกล่าวก่อน โดยในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองที่จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งนี้ หากกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจออกกฎในการให้สิทธิบางประการแก่คนต่างด้าวได้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะไม่ได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวให้เท่าเทียมกับคนไทย แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนต่างด้าวอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

๑.๑๕ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้กฎหมายในการพิจารณาคำขอของประชาชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๒๕/๒๕๖๒)

เมื่อเอกชนยื่นคำขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานนั้น ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมไม่อาจนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการตั้งโรงงานน้ำตาลที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอน หรือหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้ภายหลังจากเอกชนยื่นคำขอตั้งกล่าว แต่ต้องพิจารณาคำขอเพื่อก่อนใบอนุญาตตามมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามกฎ ระเบียบ ที่ใช้บังคับในขณะที่มีการยื่นคำขอ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง

หน่วยงานทางปกครอง : กระทรวงอุตสาหกรรม

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๒๗)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการผลิตน้ำตาล และเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงอุตสาหกรรม) เสนอให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานที่ตั้งและขยายกำลังการผลิตโรงงานน้ำตาล จากอำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ไปตั้งใหม่ที่อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ต่อมา เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงสำนักชลประทานที่ ๙ ขออนุญาตใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำห้วยยาง ตำบลทัพราช อำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว สำนักชลประทานที่ ๙ พิจารณาแล้วแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถจัดสรรน้ำให้ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากอ่างเก็บน้ำห้วยยางมีความต้องการใช้น้ำมากกว่าปริมาณน้ำที่ไหลเข้าอ่างเก็บน้ำ แต่สามารถจัดสรรน้ำจากอ่างเก็บน้ำพระปรอง อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ให้ได้ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานไปตั้งใหม่ที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว แต่ยังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา จากนั้น เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ สมาคมเกษตรกรชายแดนบูรพา สมาคมเกษตรกรจังหวัดสระแก้ว และเกษตรกรชาวไร่อ้อยจังหวัดสระแก้ว รวม ๗๓๕ คน ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม) ต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์การตั้งหรือย้ายสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลที่ตั้งใหม่ต้องมีระยะห่างจากที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิมในเส้นทางที่ใกล้ที่สุดไม่น้อยกว่า ๘๐ กิโลเมตร และผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นผู้ร้องสอดในคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๑๑๘/๒๕๕๘ พิพากษาเพิกถอนหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขการย้ายสถานที่ตั้งและขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาล โดยให้มีผลนับแต่วันออกหลักเกณฑ์ดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดี ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงานให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษา จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีขัดต่อประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การให้ตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาลในทุกท้องที่ที่ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี

เปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลมาที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงาน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๑๑๘/๒๕๕๘ ให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ เรื่อง การกำหนดเงื่อนไขการย้ายสถานที่ตั้งและขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลเฉพาะหลักเกณฑ์ในข้อ ๑ ที่กำหนดให้โรงงานที่จะตั้งใหม่ต้องมีระยะห่างจากที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลที่มีอยู่เดิมในเส้นทางที่ใกล้ที่สุด ไม่น้อยกว่า ๘๐ กิโลเมตร โดยให้มีผลนับแต่วันออกหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะห่างการตั้งโรงงานน้ำตาลมาพิจารณาคำขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดีได้ และไม่อาจนำหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การให้ตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาลในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้ภายหลังจากผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ มาใช้เพื่อพิจารณาคำขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลของผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นำประกาศดังกล่าวมาพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดี แล้วมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลจากอำเภอตาพระยา จังหวัดสระแก้ว ไปตั้งใหม่ที่อำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว เนื่องจากสถานที่ที่ขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานน้ำตาลแห่งใหม่ของผู้ฟ้องคดีมีระยะห่างจากเขตโรงงานน้ำตาลและอ้อยตะวันออก อันเป็นโรงงานน้ำตาลที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอยู่ก่อนแล้วไม่ถึงห้าสิบกิโลเมตร จึงไม่ได้รับการรับรองว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒ และข้อ ๔ ของประกาศเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอเพื่อออกใบอนุญาตตามมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕^{๓๒} ตามกฎ ระเบียบ ที่ใช้บังคับในขณะที่ยื่นคำขอ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้กฎหมายเพื่อพิจารณาคำขอของประชาชน ในประการที่สำคัญคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองเพื่อพิจารณาคำขอใดของประชาชนนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาคำขอโดยใช้กฎหมายที่มีการใช้บังคับอยู่ในขณะที่ยื่นคำขอเข้ามาโดย (๑) ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์ที่ถูกยกเลิกเพิกถอนไปแล้วมาพิจารณาได้ อย่างในคดีนี้ในการพิจารณาคำขอเปลี่ยนแปลงสถานที่ตั้งโรงงานนั้น ฝ่ายปกครองได้นำหลักเกณฑ์ที่ถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งถึงที่สุดแล้วมาใช้ในการพิจารณา กรณีจึงไม่อาจใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ และ (๒) ไม่อาจใช้หลักเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้ภายหลังจากประชาชนยื่นคำขอเข้ามา โดยฝ่ายปกครองจะต้องกลับไปพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติเป็นหลักในการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ โดยในเรื่องหลักการใช้กฎหมายนั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๒/๒๕๕๕ ได้วางหลักไว้ว่า หลักการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง กล่าวคือ การใช้บังคับกฎหมายนั้นรัฐจะกระทำการได้ ก็ต่อเมื่อได้ประกาศให้บุคคลรับทราบถึงเนื้อหาของกฎหมายเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในบังคับจะได้ควบคุมการกระทำของตนเองให้สอดคล้องกับกฎหมายเช่นว่านั้นและรัฐไม่อาจใช้อำนาจเพิ่มเติมให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลเกินกว่าผลทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะทำการได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า เหตุที่ต้องใช้กฎหมายที่มีผลใช้บังคับในขณะที่ยื่นคำขอเข้ามานั้น ก็เพื่อให้ประชาชนผู้ที่อยู่ในบังคับเข้าใจ และปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ

^{๓๒} พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๗ ผู้รับใบอนุญาตซึ่งประสงค์จะย้ายโรงงานไปยังที่อื่นให้ดำเนินการเสมือนการตั้งโรงงานใหม่

ให้ถูกต้อง จะนำหลักเกณฑ์ที่ไม่ได้ใช้บังคับในขณะนั้นมาพิจารณาเพื่อเป็นผลร้ายแก่บุคคลเกินกว่าผลทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะทำการไม่ได้ อันสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักนิติธรรม ที่การพิจารณาใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นโทษ

๑.๑๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ตั้งของสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตราย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อส.๕/๒๕๖๒)

พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ เว้นแต่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดว่า ให้อำนาจราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดที่ตั้งสถานประกอบกิจการโดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย โดยกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะห่างของสถานประกอบกิจการกับชุมชน และสถานที่สำคัญไว้อย่างชัดเจน กรณีจึงเป็นการเปิดช่องให้ราชการส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการกำหนดที่ตั้งของสถานประกอบกิจการดังกล่าวตามความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น เทศบาลจึงมีดุลพินิจในการกำหนดการกำหนดที่ตั้งของโกดังเก็บสินค้าได้ โดยคำนึงถึงข้อพิจารณาตามกฎกระทรวงนั้น

หลักการใช้ดุลพินิจ

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลตำบลกุดดินจี่

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีตำบลกุดดินจี่

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๓๒ (๒) และมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง)

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการ

ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ (ข้อ ๓)

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่

๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘

เทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดดินจี่ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

พ.ศ. ๒๕๕๓ (ข้อ ๖ (๑))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในลักษณะค้าปลีก และต่อมาเปลี่ยนเป็นค้าส่ง สถานประกอบการมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ (ตึกแถว) ชั้นเดียว จำนวน ๑๑ คูหา ตั้งอยู่ที่อำเภอากลาง จังหวัดหนองบัวลำภู ต่อมา เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๓ ได้เกิดอุบัติเหตุระหว่างการขนย้าย ยาฆ่าหญ้าทำให้เกิดกลิ่นเหม็นกระจายไปยังบ้านข้างเคียง เป็นเหตุให้ชาวบ้านข้างเคียงร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ให้แก้ไข หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลกุดดินจี่) ได้อาศัยอำนาจตามเทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดดินจี่ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานที่เก็บสินค้าซึ่งเป็นปุ๋ยและเคมีกำจัดศัตรูพืชออกจากชุมชน ๕๐๐ เมตร ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อกำหนดของเทศบัญญัติดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบการรายอื่นเกินความจำเป็นและเกินสมควร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา

หรือคำสั่งเพิกถอนเทศบัญญัติพิพาท ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา ๖^{๓๓} มาตรา ๗^{๓๔} และมาตรา ๓๒ (๒)^{๓๕} แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบเข้าด้วยกันแล้ว เห็นได้ว่า กรณีพิพาทในคดีนี้เป็นเรื่องกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นย่อมเป็นไปตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ เว้นแต่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชในลักษณะค้าปลีก ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘ แล้วได้เปลี่ยนเป็นคำสั่ง ต่อมาได้มีการร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนนำมาสู่การออกเทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดดินจี่ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งในการออกเทศบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบลกุดดินจี่) ได้อ้างไว้ในหลักการและเหตุผลว่าอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๖๐ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๖๓ แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยข้อกำหนด ข้อ ๖ (๑) ของเทศบัญญัติพิพาท กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพต้องวาง

^{๓๓} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแล สำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) กำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนและวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่มีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งจะกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่นหรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ และในกรณีที่กฎกระทรวงดังกล่าวจะสมควรกำหนดให้เรื่องที่เป็นรายละเอียดทางด้านเทคนิควิชาการหรือเป็นเรื่องที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วตามสภาพสังคมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๓๔} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๗ เมื่อมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ใช้บังคับในท้องถิ่นใดให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีกิจการหรือการดำเนินการตามกฎกระทรวงดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้นดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงในการนี้ หากกรณีจำเป็นให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อกำหนดของท้องถิ่น หรือแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดของท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการในเขตท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวได้

ข้อกำหนดของท้องถิ่นใดถ้าขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ให้บังคับตามกฎกระทรวงนั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖ ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

^{๓๕} พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๒ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ประกาศตามมาตรา ๓๑ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นดังต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินการกิจการตาม (๑) ปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ผู้ดำเนินการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ

จำหน่าย ณ สถานที่จำหน่าย เพียงปริมาณน้อยเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้าและหรือสถานที่จำหน่ายจะต้องควบคุมให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และกำหนดว่า โถงที่ตั้งเก็บสินค้าต้องตั้งในทำเลที่ห่างจากบริเวณสถานศึกษา ศาสนสถาน ตลาด ชุมชน และโบราณสถานหรืออื่น ๆ ไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร นั้น มีลักษณะที่ถือได้ว่าเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการดูแลสภาพ หรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ดำเนินกิจการ และมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพเกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งมีลักษณะเป็นการคัดลอกความในข้อ ๓ ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕^{๓๖} โดยการกำหนดระยะห่างดังกล่าวของสถานที่เก็บสินค้ากับชุมชน ก็สืบเนื่องจากปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับกลิ่นสารเคมีจากการประกอบกิจการ และเนื่องจากสถานประกอบการค้าส่วนใหญ่จะอยู่ในชุมชน ตลาด หากให้เก็บสินค้าซึ่งเป็นวัตถุอันตราย หรือสารเคมีที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจำนวนมาก ย่อมอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อเหตุรำคาญได้ และเมื่อสถานประกอบการจำหน่ายปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีดุลพินิจในการกำหนดการกำหนดที่ตั้งของโถงเก็บสินค้าได้ โดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อเหตุรำคาญ ตามนัยข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกเทศบัญญัติ ในข้อ ๖ (๑) ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ตั้งของโถงสินค้าที่เกี่ยวกับวัตถุอันตรายหรือสารเคมีที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยอ้างบทอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่ง พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ตั้งของสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายในประการที่สำคัญ คือ พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการที่เป็นอันตราย โดยต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ เว้นแต่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น โดยข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดว่า ให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดที่ตั้งของสถานประกอบกิจการในข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะห่างของสถานที่เก็บสินค้ากับชุมชน และสถานที่สำคัญไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นการเปิดช่องให้ราชการส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจในการกำหนดระยะห่างดังกล่าวได้เองตามความเหมาะสมของพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงลักษณะและประเภทกิจการของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย จึงสรุปได้ว่า การใช้ดุลพินิจในการออกข้อกำหนดของฝ่ายปกครองนั้น

^{๓๖} กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๓ กำหนดว่า สถานที่ประกอบกิจการต้องตั้งอยู่ห่างจากชุมชน วัด ศาสนสถาน โบราณสถาน โรงเรียน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล หรือสถานที่อื่น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่สถานประกอบกิจการที่ไม่เข้าข่ายเป็นโรงงาน ให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดในข้อกำหนดของท้องถิ่นโดยคำนึงถึงลักษณะและประเภทของการประกอบกิจการของสถานประกอบกิจการนั้น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อเหตุรำคาญด้วย

เนื้อหาของข้อกำหนดจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกข้อกำหนดนั้น โดยจะต้องใช้ดุลพินิจตามกรอบหรือแนวทางที่มีการบัญญัติไว้อย่างครบถ้วน ทั้งจะต้องสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยในคดีนี้การกำหนดเกี่ยวกับที่ตั้งของสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตราย นั้น ข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้คำนึงถึงลักษณะประเภทกิจการว่าจะส่งผลกระทบต่อสังคมมากน้อยเพียงใด และสถานประกอบกิจการควรมีระยะห่างจากชุมชนหรือสถานที่สำคัญเท่าใดจึงจะปลอดภัยต่อสังคมที่สุด แต่ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองก็ต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาด้วยว่า ระยะห่างที่ปลอดภัยต่อสังคมนั้นจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยจะต้องทำให้เกิดความเสียหายแก่โรงงานน้อยที่สุด เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นได้คำนึงถึงข้อพิจารณาที่กล่าวมาทั้งหมดโดยครบถ้วนแล้ว ก็ย่อมเป็นการออกข้อกำหนดที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรม ที่การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น และการใช้ดุลพินิจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้นจะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติที่กำหนดกรอบหรือแนวทางของการใช้ดุลพินิจอย่างครบถ้วน ทั้งนี้ เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญด้วย

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

๒.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในส่วนของค่าเม็ดแรมั่งลี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐/๒๕๖๒)

เม็ดแรมั่งลี I-๑๒๕ Seed เป็นวัสดุกัมมันตรังสีไม่ไชยา หรือยาสมุนไพรตามความหมายใน พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ค่าเม็ดแรมั่งลีดังกล่าวจึงถือเป็นค่ารักษาพยาบาลตามมาตรา ๔ (๑) แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ในลักษณะค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทำนองเดียวกันที่ใช้ในการบำบัดรักษาโรค ซึ่งสามารถเบิกจากทางราชการได้ โดยจะต้องรวมอยู่ในค่ารักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยภายในตามเกณฑ์กลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม เมื่อแพทย์ผู้ตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีป่วยเป็นมะเร็งต่อมลูกหมากมีความจำเป็นต้องรับการรักษาด้วยการฝังเม็ดแรมั่งลี I-๑๒๕ Seed ซึ่งให้ผลการรักษาใกล้เคียงการผ่าตัด หรือการใช้รังสีรักษา จึงได้สั่งใช้เม็ดแรมั่งลีดังกล่าวในการรักษาผู้ฟ้องคดีระหว่างพักรักษาตัวเป็นผู้ป่วยภายในของโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า ดังนั้น โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนของค่าเม็ดแรมั่งลี I-๑๒๕ Seed ทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยส่งคำขอเบิกเงินโดยตรงกับกรมบัญชีกลาง เหม่าจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลตามกลุ่มโรคซึ่งได้รวมค่าเม็ดแรมั่งลีดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว ไม่สามารถแยกเบิกต่างหากได้ ตามแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลของสถานพยาบาลของทางราชการประเภทผู้ป่วยภายใน ตามกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วมที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามหนังสือกรมบัญชีกลางลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ เรื่อง การเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยภายในตามกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม (DRG) ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาโรคมะเร็งต่อมลูกหมากกับโรงพยาบาล

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อธิบดีกรมบัญชีกลาง

หน่วยงานทางปกครอง : โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒))

พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐ (มาตรา ๔)

พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ (มาตรา ๔ (๑) มาตรา ๖ (๓) และมาตรา ๑๑ (๑))

ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕

ประกาศคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เรื่อง มาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับรังสีออกตามความใน พ.ร.บ. พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๔๔

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ สังกัดสำนักงานศาลปกครอง ได้เข้ารับการรักษาโรคมะเร็งต่อมลูกหมากกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า) เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ โดยแพทย์ได้ทำการรักษาด้วยการฝังแร่รังสี I-๑๒๕ Seed แต่เนื่องจากโรงพยาบาลไม่มีเม็ดแร่รังสีดังกล่าว จึงให้ผู้ฟ้องคดีซื้อเม็ดแร่รังสีด้วยตนเองจากบริษัท ก. เป็นเงินจำนวน ๑๗๑,๒๐๐ บาท เพื่อนำมาให้แพทย์ใช้ทำการรักษา ผู้ฟ้องคดีออกจากโรงพยาบาลเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๓ และได้นำไปเสิร์จค่าเม็ดแร่รังสีที่ได้จ่ายไปเบิกจ่ายตรงกับโรงพยาบาล แต่โรงพยาบาลแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เม็ดแร่รังสีเข้าลักษณะเป็นยา ค่าซื้อเม็ดแร่รังสีจึงเป็นค่ายา ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นเบิกค่าเม็ดแร่รังสีดังกล่าวต่อสำนักงานศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ฟ้องคดี แต่สำนักงานศาลปกครองยังไม่ดำเนินการจ่ายค่าเม็ดแร่รังสีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพราะต้องรอผลการพิจารณาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมบัญชีกลาง) ก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาและกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลกรณีของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้พิจารณาเรื่องการเบิกจ่ายค่าเม็ดแร่รังสีของผู้ฟ้องคดีและแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองจ่ายเงินค่าเม็ดแร่รังสีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่จนบัดนี้ระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงเลยเกินกว่าเก้าสิบวันแล้ว ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเรื่องการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในส่วนของคุณค่าเม็ดแร่รังสีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวได้เต็มจำนวน ๑๗๑,๒๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งให้สำนักงานศาลปกครองทราบ เพื่อที่สำนักงานศาลปกครองจะได้ดำเนินการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้รักษาการตาม พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ และได้มีคำสั่งกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงิน วิธีการเบิกเงิน อัตราการจ่ายของผู้มีสิทธิได้รับเงิน และหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควร อีกทั้งระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้พิจารณาคำขอที่สถานพยาบาลส่งมาโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ สังกัดสำนักงานศาลปกครอง ได้เข้ารับการรักษาโรคมะเร็งต่อมลูกหมากกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งแพทย์ได้ทำการรักษาด้วยวิธีการฝังแร่ I-๑๒๕ Seed แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีเม็ดแร่รังสีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงได้ซื้อเม็ดแร่รังสีดังกล่าวจากบริษัท ก. และนำมาให้ทีมแพทย์ใช้ในกระบวนการรักษา ผู้ฟ้องคดีจึงเป็น

ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับตนเอง ในสถานะผู้รับบำนาญปกติ ตามมาตรา ๖ (๓) แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยสามารถ เบิกค่ารักษาพยาบาลในส่วนของค่าเม็ดแร่รังสีได้เต็มตามจำนวนที่ได้จ่ายไปจริงตามมาตรา ๑๑ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาบทนิยามตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ประกอบกับ ความเห็นของนายสภามะเร็งศิริรักษาและมะเร็งวิทยาแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นสมาคมที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านในการรักษาโรคมะเร็งต่อมลูกหมากตามหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่มีถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีความเห็นว่า เม็ดแร่รังสี I-๑๒๕ Seed เป็นสารกัมมันตภาพรังสี ไม่ใช่ยาหรือเวชภัณฑ์ อีกทั้งประกาศ คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เรื่อง มาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับรังสี ออกตามความใน พ.ร.บ. พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๔๙ เอกสาร พ.ป.ส.๙(๔) - พร.๒๐-๐๑ การจำแนกประเภท วัสดุกัมมันตรังสี ตารางที่ ๒ ได้กำหนดให้ไอโอดีน - ๑๒๕ (I-๑๒๕) เป็นวัสดุกัมมันตรังสี อีกทั้งเม็ดแร่รังสี I-๑๒๕ เป็นแร่ที่ผ่านการผสม ปูรง หรือแปรสภาพแล้ว เม็ดแร่รังสีดังกล่าวจึงไม่ใช่ยาสมุนไพรตามมาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และคดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เม็ดแร่รังสีดังกล่าวได้ขึ้นทะเบียนตำรับยาไว้กับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด จึงเห็นว่า เม็ดแร่รังสี I-๑๒๕ Seed เป็นวัสดุกัมมันตรังสีไม่ใช่ยา หรือยาสมุนไพร ตามความหมายในพระราชบัญญัติดังกล่าว ค่าเม็ดแร่รังสีดังกล่าวจึงถือเป็นค่ารักษาพยาบาลตามมาตรา ๔ (๑) แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ในลักษณะค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน ที่ใช้ในการบำบัดรักษาโรค ซึ่งสามารถเบิกจากทางราชการได้ โดยจะต้องรวมอยู่ในค่ารักษาพยาบาลประเภท ผู้ป่วยภายในตามเกณฑ์กลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม เมื่อแพทย์ผู้ตรวจรักษาผู้ฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีป่วยเป็นมะเร็งต่อมลูกหมากมีความจำเป็นต้องได้รับการรักษาด้วยการฝังเม็ดแร่รังสี I-๑๒๕ Seed ซึ่งให้ผลการรักษาใกล้เคียงการผ่าตัด หรือการใช้รังสีรักษา จึงได้สั่งใช้เม็ดแร่รังสีดังกล่าวในการรักษาผู้ฟ้องคดี ระหว่างพักรักษาตัวเป็นผู้ป่วยภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในส่วนของค่าเม็ดแร่รังสี I-๑๒๕ Seed ทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยส่งค่าขอเบิกเงินโดยตรงกับกรมบัญชีกลาง เหม่าจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลตามกลุ่มโรคซึ่งได้รวมค่าเม็ดแร่รังสีดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว ไม่สามารถแยกเบิก ต่างหากได้ ตามแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลของสถานพยาบาลของทางราชการ ประเภทผู้ป่วยภายใน ตามกลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ เรื่อง การเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยภายในตามกลุ่มวินิจฉัย โรคร่วม (DRG) ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาโรคมะเร็งต่อมลูกหมาก กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับค่าเม็ดแร่รังสี I-๑๒๕ Seed ดังกล่าว ในระบบการเบิกจ่ายเงินประเภทผู้ป่วยภายใน เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และแจ้งเรื่องการเงินแก่ผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการพิจารณาเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลในส่วนของค่าเม็ดแร่รังสี I-๑๒๕ Seed ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. ยา พ.ศ. ๒๕๑๐^{๓๗} ไม่ถือว่าค่าเม็ดแร่รังสีเป็นยาสมุนไพร และตามมาตรา ๔ (๑) แห่ง พ.ร.ฎ. เงินสวัสดิการ

^{๓๗} พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐
มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

กรมบัญชีกลางทราบด้วย จึงจะไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีนี้จึงสอดคล้องกับหลักธรรมชาติของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ เมื่อมีกฎหมายกำหนดว่าจะต้องให้ค่าใช้จ่ายแก่เจ้าหน้าที่ในการรักษาพยาบาลหน่วยงานก็ต้องดำเนินการให้

๒.๒ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากรณีที่มีการกีดขวางทางเท้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒)

แม้เจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการห้ามเพื่อมิให้มีการกีดขวางทางเท้าตามมาตรา ๑๗ (๒) มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๙ แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการตรวจสอบพื้นที่ที่พิพาทและแจ้งให้ผู้ที่ตั้งหรือวางสิ่งกีดขวางทางเท้าเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางออกจากทางเท้า รวมทั้งได้ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือกับผู้ที่ฝ่าฝืนเป็นประจำทุกวันแล้ว แต่เมื่อยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ เจ้าหน้าที่ย่อมมีหน้าที่สอดส่องและกวดขันมิให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยให้หมดไป หรือดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป ตามมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน

รองนายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน

ปลัดเทศบาลตำบลควนขนุน

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๔ มาตรา ๑๗ (๒) มาตรา ๑๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๔)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้พิการทางสายตาทั้งสองข้าง พักอาศัยอยู่ที่ตำบลควนขนุน อำเภอควนขนุน ที่จังหวัดพัทลุง ได้รับความเดือดร้อนจากการที่ถูกผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (นายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน ที่ ๑ รองนายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน ที่ ๒ และปลัดเทศบาลตำบลควนขนุน ที่ ๓) ปล່อยให้มีการนำรถและสิ่งของอื่น ๆ ไปจอด วาง ตั้ง จำหน่าย แขนง ชิ่ง ทอดทิ้ง กีดขวางทางเท้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งใช้ทางเท้าดังกล่าวเป็นประจำในการเดินทางไปยังตลาดซึ่งตั้งอยู่บริเวณถนนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๑๘๗ ไม่ได้ได้รับความสะดวกและปลอดภัยในการสัญจร ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนด้วยวาจาและหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้แก้ไขความเดือดร้อนดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังไม่มีการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการจัดระเบียบทางเท้าไม่ให้มีสิ่งกีดขวางโดยเร็ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีการจอดรถจักรยานยนต์ รถเข็นสำหรับขายของหรือล้อเลื่อน และมีการวางกระถางต้นไม้ โต๊ะ เก้าอี้ และสิ่งของอื่น ๆ กีดขวางทางเท้าพิพาทซึ่งมีไว้ให้ประชาชนใช้เป็นประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ปรากฏว่าได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๗ (๒) ^{๔๐}

^{๔๐} พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใด

(๑) กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย

(๒) จอดหรือขับขี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขับขี่เพื่อเข้าไปในอาคารหรือมีประกาศของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขับขี่ได้

มาตรา ๑๙^{๔๑} และมาตรา ๓๙^{๔๒} แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ จากสภาการรณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนโดยทั่วไปในการใช้ทางเท้า สัญจร โดยเฉพาะผู้พิการซึ่งพิการทางสายตาทั้งสองข้างย่อมต้องได้รับความไม่สะดวกในการใช้ทางเท้าสัญจร มากกว่าประชาชนปกติทั่วไป เมื่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้นายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น และปลัดเทศบาลตำบลควนขนุนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และตามมาตรา ๑๗ (๒) มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้นายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน รองนายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน และปลัดเทศบาลตำบลควนขนุนมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ในการห้ามมิให้ผู้ใด จอดหรือขับขี่รถยนต์ ล้อเลื่อน บนทางเท้า และห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใดบนถนน และมีให้ผู้ใดติดตั้ง ดาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ รวมทั้งมีหน้าที่ต้องระงับและกักบำบัดให้ปราศจากเหตุรำคาญ ตลอดจนต้องสอดส่องกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย และตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป และหากผู้กระทำความผิดยังคงละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำตักเตือนหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น^{๔๓} ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการตรวจสอบพื้นที่พิพาทและแจ้งให้ผู้ที่ตั้งหรือวางสิ่งกีดขวางทางเท้าดังกล่าวเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางออกจากทางเท้าแล้ว รวมทั้งได้ประชาสัมพันธ์ขอความร่วมมือกับผู้ที่ตั้งหรือวางสิ่งกีดขวางทางเท้าในระหว่างนั้นเป็นประจำทุกวันก็ตาม แต่เมื่อยังมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยให้หมดไป หรือดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดดังกล่าวเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

^{๔๑} พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

^{๔๒} พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๙ ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ดาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว

การติดตั้ง ดาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะโดยมิได้มีหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำตามวรรคหนึ่งปลด หรือรื้อถอนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นละเลย เพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

^{๔๓} พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๔ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (๒) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดยเคร่งครัด
- (๓) ตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป
- (๔) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากรณี กีดขวางทางเท้า ในประการที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ในการห้ามมิให้ผู้ใดจอดหรือขับซึ่งรถยนต์ ล้อเลื่อน บนทางเท้า และห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใดบนถนน และมีให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ มาตรา ๑๗ (๒) มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๙ แห่ง พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งมีหน้าที่ต้องระงับและกำกัควบคุมดูแลให้ปราศจาก เหตุรำคาญ ตลอดจนต้องสอดส่องกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย และตักเตือนผู้กระทำความผิดหรือสั่งให้ ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือขจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป และหากผู้กระทำความผิดยังคงละเลยเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำตักเตือนหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดวิธีการในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งโดยหลัก แล้วเจ้าหน้าที่ก็จะใช้วิธีการที่รุนแรงน้อยก่อนที่จะใช้วิธีการที่รุนแรงมาก อันสอดคล้องกับหลักความจำเป็น กล่าวคือ หากมีมาตรการหรือวิธีการหลายอย่างที่ล้วนแต่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถดำเนินการให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ฝ่ายปกครองต้องเลือกมาตรการหรือวิธีการที่ก่อให้เกิดความ รุนแรงน้อยที่สุดหรือเกิดผลกระทบจ่อปัจเจกชนน้อยที่สุด^{๔๔} ทั้งนี้ แล้วแต่ความเหมาะสมในการปรับใช้ แต่ละสถานการณ์ว่าฝ่ายปกครองควรเลือกใช้วิธีการใดจึงจะแก้ไขปัญหามากที่สุด อย่างไรก็ตามการแจ้งให้ผู้ที่ตั้ง หรือวางสิ่งกีดขวางทางเท้าดังกล่าวเคลื่อนย้ายสิ่งกีดขวางออกจากทางเท้า รวมทั้งได้ประชาสัมพันธ์แล้ว แต่เมื่อ ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายอยู่ และกฎหมายยังกำหนดมาตรการอื่นในการกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนไว้อีก ดังนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเสียหายให้มากที่สุด มิฉะนั้นก็จะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักสำนึกรับผิดชอบ คือ การที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในหน้าที่ โดยปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลเป้าหมาย ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้วยว่าการดำเนินงานแก้ไขปัญหาค ต่าง ๆ ได้หรือไม่ แต่ละปัญหาคควรแก้ไขด้วยวิธีการใดจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพที่สุด โดยนำหลัก ความจำเป็นมาพิจารณาประกอบด้วย เมื่อยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคได้ ก็ต้องมาพิจารณามาตรการอื่น ที่เหมาะสมต่อไป

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

๓.๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาต่ำที่สุด ในการสอบราคา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑/๒๕๖๒)

เมื่อดำเนินกระบวนการสอบราคาจนได้ผู้ชนะการสอบราคาที่มีคุณสมบัติถูกต้องตาม เงื่อนไขในเอกสารสอบราคาจ้าง และเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดแล้ว แต่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เห็นว่าผู้ชนะการสอบราคานั้นเสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินงานตามสัญญาได้เสร็จสมบูรณ์

^{๔๔} ปราณีย์ สุขศรี, หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด : ศึกษาหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) และหลักความเสมอภาค (Principle of Equality), หน้า ๑๘, www.admncourt.go.th, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๒

คณะกรรมการจำเป็นต้องให้โอกาสผู้เสนอราคาต่ำสุดชี้แจงและแสดงหลักฐานเสียก่อนว่าสามารถดำเนินงานให้สำเร็จได้หรือไม่ ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกผู้ชนะการสอบราคา

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
โรงเรียนบ้านหัวหมู

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๔๒ (๓))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้เข้ายื่นซองสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างตามประกาศสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างส่วนอาคาร สพฐ.๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (โรงเรียนบ้านหัวหมู) กำหนดราคากลาง ๓๘๓,๐๐๐ บาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศแจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้เสนอราคา จำนวน ๑๓ ราย ซึ่งรวมถึงร้านของผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศรายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา ปรากฏว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. เป็นผู้ชนะการสอบราคา โดยระบุว่าเป็นผู้เสนอราคาดีที่สุดในที่สุด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การสอบราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและเสนอราคาต่ำสุด ผู้ฟ้องคดีจึงได้สอบถามด้วยวาจากับคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งว่า ผู้ฟ้องคดียื่นซองเสนอราคาต่ำกว่าเงินงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินการตามสัญญาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์ประกาศผลผู้ชนะการสอบราคาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสอบราคาตามระเบียบโดยชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาจ้าง และเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดได้เสนอราคาต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินการตามสัญญาได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงและแสดงหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินงานตามที่สอบราคาให้เสร็จสมบูรณ์ หากคำชี้แจงไม่เป็นที่รับฟังได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงจะมีสิทธิไม่รับราคาของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๕.๕ วรรคสอง ของเอกสารสอบราคาจ้าง การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีความเห็นเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ควรให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. เป็นผู้รับจ้าง โดยมีมติให้โอกาสผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดชี้แจงและแสดงหลักฐานเสียก่อนว่าสามารถดำเนินงานตามเอกสารสอบราคาจ้างให้สำเร็จหรือไม่ และทำการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกผู้ชนะการสอบราคา ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือรับรองผลงานที่เคยรับเหมาก่อสร้าง และหลักฐานการทำสัญญาจ้างโครงการลักษณะเดียวกันกับโรงเรียนอีก ๒ แห่ง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถและประสบการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ได้ประกอบกิจการด้านนี้โดยตรงจากการรับจ้างทำงานให้แก่ส่วนราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ แห่ง ดังนั้น การที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาต่ำกว่างบประมาณถึง ๑๐๓,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นราคาที่ต่ำจนคาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินการตามสัญญาได้เสร็จสมบูรณ์ จึงเป็นเพียงความเชื่อหรือความคาดหมายของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเท่านั้น การที่มีมติให้โอกาสดังกล่าวกับผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะตัดสินใจเลือกผู้ชนะการสอบราคา จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตาม ข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕^{๔๔}

^{๔๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔๒ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีหน้าที่ดังนี้

และตามหลักเกณฑ์และสิทธิในการพิจารณาราคาที่กำหนดในข้อ ๕.๕ วรรคสอง ของเอกสารสอบราคาจ้าง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยคณะกรรมการเปิดของสอบราคามีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ตนเป็นผู้กำหนดเสียเอง ในเรื่องความเปิดเผย โปร่งใส และการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการขาดโอกาสได้รับเลือกให้เป็นผู้ชนะการสอบราคา จึงเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๔๖} ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^{๔๗}

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาผู้เสนอราคาต่ำสุดในการสอบราคา ในประการที่สำคัญ คือ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะในการสอบราคารายนั้น แม้คณะกรรมการเปิดของสอบราคาจะพิจารณาจากผู้เสนอราคาต่ำสุดที่เสนอราคาเข้ามาอย่างถูกต้อง แต่ผู้เสนอราคาต่ำสุดก็อาจไม่ได้ผู้ชนะการประกวดราคาเสมอไป เพราะจะต้องมีการพิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อราชการประกอบด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการเปิดของสอบราคาเห็นว่า ผู้เสนอราคาต่ำสุดนั้นเสนอราคาต่ำเกินไป อาจไม่สามารถดำเนินงานตามที่สอบราคาให้เสร็จสมบูรณ์ คณะกรรมการเปิดของสอบราคาก็จำเป็นต้องให้โอกาสผู้เสนอราคารายดังกล่าวในการชี้แจงและแสดงหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าสามารถดำเนินงานตามที่สอบราคาให้เสร็จสมบูรณ์หรือไม่ และทำการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกผู้ชนะการสอบราคา อันเป็นการดำเนินการตาม ข้อ ๔๒ (๓) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หากไม่มีการให้โอกาสดังกล่าวแก่ผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่กลับไม่พิจารณาผู้เสนอราคารายนั้นก็จะเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องความเปิดเผย โปร่งใส และการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม อันเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ และจะเป็นการที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดต่อผู้เสนอราคารายนั้นด้วย โดยในประเด็นนี้จะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักความโปร่งใสที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการกระบวนการต่าง ๆ ที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย

๓.๒ แนวปฏิบัติราชการกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ช่วยเหลือผู้ต้องหาในห้องขังให้พ้นจาก ภัยอันตรายในเหตุเพลิงไหม้อาคารสถานีตำรวจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๖๒)

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่เข้าเวรยาม ในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ บนสถานีตำรวจ รวมทั้งผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าสถานีตำรวจ มีหน้าที่

(๓) พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตาม (๒) ที่มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ ต่อทางราชการ และเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากรายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๔๖} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

^{๔๗} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ที่จะต้องดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและอนามัยของผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวในห้องควบคุมผู้ต้องหาหรือห้องขังบนสถานีตำรวจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละนาย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำแทนหรือทำในนามของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๔/๑ และมาตรา ๘๗ วรรคสาม และตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๒ และลักษณะที่ ๒๕ เมื่อการละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นผลโดยตรงทำให้ผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวถูกไฟครอกเสียชีวิตคาห้องขัง จึงถือเป็นการกระทำละเมิด

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักสิทธิมนุษยชน, หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หลักความเสมอภาค

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๔/๑ และมาตรา ๘๗ วรรคสาม)

พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ (มาตรา ๕)

ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๒ และลักษณะที่ ๒๕

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรไทรน้อย อำเภไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี ประมาทเลินเล่อปล่อยให้นาย ว. ซึ่งถูกจับเป็นผู้ต้องหาในข้อหาขบขันรยยนต์ขณะเมาสุราได้ถูกไฟครอกเสียชีวิตในห้องขังของสถานีตำรวจภูธรไทรน้อย อำเภไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ โดยต้นเพลิงเกิดจากหม้อแปลงไฟฟ้า ซึ่งตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับห้องควบคุมผู้ต้องหาของสถานีตำรวจดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขณะเกิดเหตุไม่ดำเนินการช่วยเหลือผู้ต้องหาทั้งหมดออกมาจากห้องขังจนเพลิงได้ลุกลามถึงห้องควบคุมผู้ต้องหาและทำให้ผู้ต้องหาในห้องขังเสียชีวิตทั้งหมด ๔ คน ซึ่งรวมทั้งนาย ว. ด้วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ว. และบิดามารดา โดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ว. จึงนำคดีมาฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่างของอาคาร กว่าที่เปลวเพลิงจะลุกลามผ่านทะลุพื้นคอนกรีตเสริมเหล็กที่กั้นระหว่างชั้นที่ ๑ กับชั้นที่ ๒ และผนังคอนกรีตด้านหลังอาคารขึ้นมาได้ ย่อมใช้เวลาพอสมควร ซึ่งย่อมจะมีกลุ่มควันหนาที่บดบังเข้าสู่พื้นที่ในส่วนต่าง ๆ ของชั้นที่ ๒ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เวรยามในบริเวณดังกล่าว ได้ทราบล่วงหน้าพอสมควร ประกอบกับจุดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าเวรยาม ซึ่งเป็นผู้ถือกุญแจห้องขังอยู่ประจำในจุดที่อยู่หน้าประตูห้องขังนั้น เป็นจุดที่อยู่กึ่งกลางระหว่างจุดเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่างกับห้องขังที่นาย ว. กับพวกถูกขัง และอยู่ในจุดที่ใกล้กับจุดเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่างมากที่สุด เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าเวรยามประจำอยู่หน้าห้องขัง ย่อมสามารถไขกุญแจเปิดประตูให้ผู้ต้องหาออกจากห้องขังให้พ้นจากอันตรายได้ทันทีในเวลาอันรวดเร็ว รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าเวรยามอยู่ในห้องร้อยเวรประจำการและในห้องวิทยุ ย่อมสามารถวิ่งเข้าไปช่วยเหลือโดยการเปิดประตูห้องขังและช่วยควบคุมดูแลผู้ต้องหาให้พ้นจากอันตรายได้ภายในเวลาไม่กี่วินาที นับแต่ได้รับแจ้งทางวิทยุสื่อสารหรือทางวาจาจากตำรวจที่เข้าเวรยามอยู่หน้าห้องขัง เพราะระยะห่างจากห้องยามไปถึงห้องร้อยเวรหรือห้องวิทยุ มีระยะห่างเพียงไม่กี่เมตร นอกจากนั้น จากสภาพศพของผู้ต้องหาที่เสียชีวิตในห้องขังนอนตายคาอยู่บริเวณประตูห้องขังที่มีกุญแจปิดล็อกอยู่ โดยหนึ่งในผู้ตายตายในลักษณะพยายามเปิดประตูห้องขัง หรือกำลังพยายามเขย่าประตูห้องขังและตะโกนเรียกให้คนมาช่วยเปิดประตูห้องขัง ส่วนของศพนาย ว.

กับพวกรวม ๓ คน ในห้องซังหญิง ที่นอนตายทับกันบริเวณส่วนที่เป็นส้วมภายในห้องซัง โดยบุคคลทั้งสาม ได้พยายามช่วยเหลือตนเอง โดยใช้น้ำในส้วมในห้องซัง หลังจากที่เห็นว่าตำรวจยามและเจ้าหน้าที่ตำรวจคนอื่น ๆ วิ่งหนีเอาตัวรอด โดยไม่ยอมเปิดประตูห้องซังให้แก่พวกตนแล้ว แม้ร้อยตำรวจตรี ส. พยายามช่วยเหลือผู้ต้องหาด้วยการไขกุญแจห้องซัง แต่ไม่สามารถทำได้ เพราะสลักค้วนไฟและถูกไฟไหม้ที่มีมือและใบหน้านั้น ย่อมแสดงให้เห็นอยู่แล้วว่าไม่ได้ช่วยไขกุญแจตั้งแต่เริ่มมีค้วนไฟลอยขึ้นมาในช่วงแรก ๆ หากแต่เป็นการย้อนกลับเข้ามาช่วย หลังจากที่เปลวเพลิงได้ไหม้ไหม้อย่างรุนแรง จนทะลุผนังอาคารชั้น ๒ เข้ามาถึงหน้าห้องซังแล้วนั่นเอง เมื่อพิจารณาจากสภาพของอาคาร สถานที่เกิดเหตุ จุดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละนายเข้าเวรยามในขณะนั้น สภาพศพ และพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมด อันเป็นพยานหลักฐานแวดล้อมกรณีแล้ว ล้วนบ่งชี้หรือแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการตำรวจที่เข้าเวรยามอยู่บนชั้นที่ ๒ ของอาคารในขณะนั้น รวมทั้งผู้บังคับบัญชา ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในห้องซังด้วยการรีบไขกุญแจเปิดประตูห้องซังให้ผู้ต้องหาออกมาอยู่ในจุดที่ปลอดภัย จนเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาทั้งหมดถูกไฟพรอกเสียชีวิตคาห้องซัง จึงเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีหน้าที่เข้าเวรยามในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ บนสถานีตำรวจ รวมทั้งผู้บังคับบัญชา และหัวหน้าสถานีตำรวจ ล้วนมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและอนามัยของผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวในห้องควบคุมผู้ต้องหาหรือห้องซังบนสถานีตำรวจตลอดเวลา อันเป็นหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละนาย ซึ่งเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำแทนหรือทำในนามของผู้ถูกฟ้องคดี ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๔^{๘๘}

^{๘๘} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๘๔ เจ้าพนักงานหรือราษฎรผู้ทำการจับต้องเอาตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๘๓ โดยทันที และเมื่อถึงที่นั้นแล้ว ให้ส่งตัวผู้ถูกจับแก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจของที่ทำการของพนักงานสอบสวนดังกล่าว เพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เจ้าพนักงานเป็นผู้จับให้เจ้าพนักงานผู้จับนั้นแจ้งข้อกล่าวหา และรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุแห่งการจับให้ผู้ถูกจับทราบ ถ้ามีหมายจับให้แจ้งให้ผู้ถูกจับทราบและอ่านให้ฟังและมอบสำเนาบันทึกการจับแก่ผู้ถูกจับนั้น

(๒) ในกรณีที่ราษฎรเป็นผู้จับ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวบันทึกชื่อ อาชีพ ที่อยู่ของผู้จับ อีกทั้งข้อความและพฤติการณ์แห่งการจับนั้นไว้ และให้ผู้จับลงลายมือชื่อกำกับไว้เป็นสำคัญเพื่อดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับให้ผู้ถูกจับทราบและแจ้งให้ผู้ถูกจับทราบด้วยว่าผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของผู้ถูกจับอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้วให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีผู้นำผู้ถูกจับมาส่งแจ้งให้ผู้ถูกจับทราบถึงสิทธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗/๑ รวมทั้งจัดให้ผู้ถูกจับสามารถติดต่อกับญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจเพื่อแจ้งให้ทราบถึงการจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมได้ในโอกาสแรกเมื่อผู้ถูกจับมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามวรรคหนึ่ง หรือถ้ากรณีผู้ถูกจับร้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้แจ้ง ก็ให้จัดการตามคำร้องขอนั้นโดยเร็ว และให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจบันทึกไว้ ในกรณีนี้มีให้เรียกค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้ถูกจับ

ในกรณีที่จำเป็น เจ้าพนักงานหรือราษฎรซึ่งทำการจับจะจัดการพยาบาลผู้ถูกจับเสียก่อนนำตัวไปส่งตามมาตรานี้ก็ได้ ถ้อยคำใด ๆ ที่ผู้ถูกจับให้ไว้ต่อเจ้าพนักงานผู้จับ หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในชั้นจับกุมหรือรับมอบตัวผู้ถูกจับ ถ้าถ้อยคำนั้นเป็นคำรับสารภาพของผู้ถูกจับว่าตนได้กระทำความผิดห้ามมิให้รับฟังเป็นพยานหลักฐาน แต่ถ้าเป็นถ้อยคำอื่น จะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกจับได้ต่อเมื่อได้มีการแจ้งสิทธิตามวรรคหนึ่ง หรือตามมาตรา ๘๓ วรรคสอง แก่ผู้ถูกจับแล้วแต่กรณี

มาตรา ๘๔/๑^{๕๙} และมาตรา ๘๗ วรรคสาม^{๕๐} และตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวล ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๒ และลักษณะที่ ๒๕ จึงเห็นได้ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร และเมื่อการละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นผลโดยตรงทำให้นาย ว. ถูกไฟครอก เสียชีวิตคาห้องขัง จึงถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงาน ต้นสังกัด จึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติ หน้าที่ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามหลักปฎิญาสาฎก ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ใน ข้อ ๑^{๕๑} มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกัน ในศักดิ์ศรี และสิทธิต่าง ๆ และข้อ ๗^{๕๒} ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย อย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔^{๕๓} ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน และมาตรา ๒๗^{๕๔} บุคคลย่อมเสมอกันใน กฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ดังนั้น แม้จะเป็นผู้ต้องหา ก็ต้องได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมเฉกเช่นดังบุคคลอื่น ๆ เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ของมนุษย์ที่มีเท่าเทียมกันในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการรักษากฎหมาย

^{๕๙} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๘๔/๑ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งมีผู้นำผู้ถูกจับมาส่งนั้น จะปล่อยผู้ถูกจับชั่วคราวหรือควบคุม ผู้ถูกจับไว้ก็ได้ แต่ถ้าเป็นการจับโดยมีหมายของศาลให้รับดำเนินการตามมาตรา ๖๔ และในกรณีที่ต้องส่งผู้ถูกจับไปยังศาล แต่ไม่อาจส่งไปได้ในขณะนั้นเนื่องจากเป็นเวลาที่ศาลปิดหรือใกล้จะปิดทำการ ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่รับตัว ผู้ถูกจับไว้มีอำนาจปล่อยผู้ถูกจับชั่วคราวหรือควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้จนกว่าจะถึงเวลาศาลเปิดทำการ

^{๕๐} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๘๗ วรรคสาม ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือการฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๘๓ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้อง ต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหาไว้ให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่าจะมีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงาน สอบสวนหรือพนักงานอัยการมาชี้แจงเหตุจำเป็น หรืออาจเรียกพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

^{๕๑} ปฎิญาสาฎก ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ข้อ ๑ มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกัน ในศักดิ์ศรีและสิทธิต่าง ๆ

^{๕๒} ปฎิญาสาฎก ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ข้อ ๗ ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจาก การเลือกปฏิบัติ

^{๕๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทย ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

^{๕๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

และบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในที่นี้คือเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และอนามัยของผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๘๔ มาตรา ๘๔/๑ และมาตรา ๘๗ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยประมวล ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๑๒ และลักษณะที่ ๒๕ กรณีนี้เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่าง ของอาคาร โดยกว่าที่เปลวเพลิงจะลุกไหม้ผ่านทะเลพุ้นคอนกรีตเสริมเหล็กที่กั้นระหว่างชั้นที่ ๑ กับชั้นที่ ๒ และผนังคอนกรีตด้านหลังอาคารขึ้นมาได้ ย่อมใช้เวลานานพอสมควร ซึ่งย่อมจะมีกลุ่มควัน หนาที่บดบังเข้าสู่พื้นที่ในส่วนต่าง ๆ ของชั้นที่ ๒ ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เวรยามในบริเวณดังกล่าว ได้ทราบล่วงหน้าพอประมาณ ประกอบกับจุดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าเวรยาม ซึ่งเป็นผู้ถือกุญแจห้องซึ่ง อยู่ประจำในจุดที่อยู่หน้าประตูห้องซึ่งนั้น เป็นจุดที่อยู่กึ่งกลางระหว่างจุดเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่างกับห้องซึ่ง ที่นาย ว. กับพวกถูกขัง และอยู่ในจุดที่ใกล้กับจุดเกิดเหตุเพลิงไหม้ด้านล่างมากที่สุด เจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าเวร ยามประจำอยู่หน้าห้องซึ่งย่อมจะสามารถไขกุญแจเปิดประตูให้ผู้ต้องหาออกจากห้องซึ่งให้พ้นจากอันตราย ได้ทันทีในเวลาอันรวดเร็วตามหลักมนุษยธรรมที่บุคคลทุกคนพึงมีในการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์โดยไม่เลือก ปฏิบัติไม่ว่าจะในฐานะใด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าเวรยามอยู่ในห้องร้อยเวรประจำการและในห้องวิทยุ ย่อมสามารถวิ่งเข้าไปช่วยเหลือโดยการเปิดประตูห้องซึ่ง และช่วยควบคุมดูแลผู้ต้องหาให้พ้นจากอันตรายได้ ภายในเวลาไม่กี่วินาที นับแต่ได้รับแจ้งทางวิทยุสื่อสารหรือทางวาจาจากตำรวจที่เข้าเวรยามอยู่หน้าห้องซึ่ง เพราะระยะห่างจากห้องยามไปถึงห้องร้อยเวรหรือห้องวิทยุ มีระยะห่างเพียงไม่กี่เมตร นอกจากนี้ จากสภาพศพของผู้ต้องหาที่เสียชีวิตในห้องซึ่งนอนตายคาอยู่บริเวณประตูห้องซึ่งที่มีกุญแจเปิดล็อกอยู่ โดยหนึ่งในผู้ตายตายในลักษณะพยายามเปิดประตูห้องซึ่ง หรือกำลังพยายามเขย่าประตูห้องซึ่งและตะโกน เรียกให้คนมาช่วยเปิดประตูห้องซึ่ง ส่วนของศพนาย ว. กับพวกรวม ๓ คน ในห้องซึ่งหญิง ที่นอนตายทับกัน บริเวณส่วนที่เป็นส้วมภายในห้องซึ่ง โดยบุคคลทั้งสามได้พยายามช่วยเหลือตนเอง โดยใช้น้ำในส้วมในห้องซึ่ง หลังจากที่ได้เห็นว่าตำรวจยามและเจ้าหน้าที่ตำรวจคนอื่น ๆ วิ่งหนีเอาตัวรอด โดยไม่ยอมเปิดประตูห้องซึ่ง ให้แก่พวกตนแล้ว แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะพยายามช่วยเหลือผู้ต้องหาด้วยการไขกุญแจห้องซึ่ง แต่ไม่สามารถทำได้ เพราะสายลึกลงไฟและถูกไฟไหม้ที่มือและใบหน้านั้น ย่อมแสดงให้เห็นอยู่แล้วว่าไม่ได้ช่วยไขกุญแจตั้งแต่ เริ่มมีควันไฟลอยขึ้นมาในช่วงแรก ๆ หากแต่เป็นการย้อนกลับเข้ามาช่วย หลังจากที่เปลวเพลิงได้ไหม้ไหม้อย่างรุนแรง จนทะลุผนังอาคารชั้น ๒ เข้ามาถึงหน้าห้องซึ่งแล้วนั่นเอง การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้ให้ความสำคัญ กับการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในห้องซึ่งด้วยการรีบไขกุญแจ เปิดประตูห้องซึ่งให้ผู้ต้องหาออกมาอยู่ในจุดที่ปลอดภัย จนเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาทั้งหมดถูกไฟครอกเสียชีวิต คาห้องซึ่ง ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตาม **หลักสิทธิมนุษยชน หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาค** ที่มีอยู่ในหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงกฎหมายและระเบียบดังกล่าวด้วย โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐาน การปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษา ความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและอนามัยของผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวในห้องควบคุมตัวผู้ต้องหา เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้หรือภัยอันตรายต่าง ๆ ต้องมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และอนามัยของผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการถูกควบคุมตัวตามระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานของตน หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแล้ว นอกจากถือเป็นการไม่ปฏิบัติตาม **หลักสิทธิมนุษยชน หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเสมอภาค** ที่มีอยู่ในหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ต้องหาด้วย ดังนั้น การกระทำการใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในหลักนิติธรรม (The Rule of Law) โดยเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับ มิใช่ตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของตัวบุคคล และหลักคุณธรรมในการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีความสำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

๓.๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอคืนที่ดินที่เคยบริจาคให้เป็นที่ดินราชพัสดุ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑/๒๕๖๒)

เมื่อกรมอนามัยไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของผู้ยกให้ที่ดินมีหนังสือถึงธนาธิบดีพื้นที่เพชรบูรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกรมธนารักษ์ เพื่อขอคืนที่ดินที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงการคลังและมีหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๒ (๑) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นในการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอกระทรวงการคลังเพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่ดินที่พิพาทต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้ยกให้ต่อรัฐสภาหรือไม่

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมธนารักษ์

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๕)

พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๘)

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗ (ข้อ ๒ (๑))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมธนารักษ์) กล่าวคือ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ บิดาของผู้ฟ้องคดี บริจาคที่ดินพร้อมโรงเรือนให้แก่กรมอนามัยโดยไม่มีค่าตอบแทน เพื่อใช้ประโยชน์เป็นสถานีนวดนวด (สถานีนวดนวด) และผู้ถูกฟ้องคดีขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ พช. ๑๑๔๓ กรมอนามัยใช้ประโยชน์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ต่อมา ประชาชนมาใช้บริการเป็นจำนวนมาก จึงย้ายไปสร้างในสถานที่แห่งใหม่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากสถานที่เดิมคับแคบไม่เพียงพอต่อการให้บริการของประชาชน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการจัดหาที่ดินเพื่อสร้างสถานีนวดนวดแห่งใหม่ ส่วนสถานที่แห่งเดิมปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงสอบถามพนักงานเจ้าหน้าที่อนามัยและได้รับแจ้งว่า ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเดิมไม่ได้ใช้ประโยชน์อีกต่อไป ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของผู้ยกที่ดินให้ จึงมีหนังสือถึงธนาธิบดีพื้นที่เพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี มีหน้าที่ดูแล รักษา ใช้ จัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เพื่อขอคืนที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ต่อมา สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เพชรบูรณ์มีหนังสือแจ้งปฏิเสธการคืนที่ราชพัสดุให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่า แม้สภาพปัจจุบันจะไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นสถานีนวดนวด (สถานีนวดนวดเดิม) แล้ว แต่ที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่ จึงไม่สามารถพิจารณาโอนที่ดินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้ยกที่ดินให้ได้ เพราะขัดต่อกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

และกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวที่จะต้องดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อเสนอความเห็นต่อกระทรวงการคลัง พิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ พช. ๑๑๔๓ เพื่อคืนให้แก่ทายาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเสนอเรื่องการขอคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีพร้อมความเห็น ไปยังกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทผู้ยกที่ดินให้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อที่ดินแปลงดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น จะกระทำได้อันต่อเมื่ออาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งกรณีนี้ที่ดินพิพาทมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนที่พิพาทดังกล่าวจึงต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแบ่งออกเป็นสองกรณี คือ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยการออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ ส่วนการโอนที่ราชพัสดุอื่นให้โอนกรรมสิทธิ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อันได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากแต่มีผลบังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น และเมื่อที่พิพาทมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น กระทรวงการคลังในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุอาจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าวให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนใช้ประโยชน์ได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ส่วนรวมหรือประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘^{๕๕} ดังนั้น เมื่อกรมอนามัยไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของผู้ยกให้ที่ดินมีหนังสือ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงธนารักษ์พื้นที่เพชรบูรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อขอคืนที่ดินที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงการคลังและมีหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๒ (๑) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นในการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอกระทรวงการคลังเพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่พิพาทต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

^{๕๕} พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

โดยเฉพาะดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้ยกให้ต่อรัฐสภาหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการในกรณีดังกล่าว ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า เมื่อที่พิพาทมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยมีกระทรวงการคลังในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุและมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุอาจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าวให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือเอกชนใช้ประโยชน์ได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ส่วนรวมหรือประชาชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้ จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๘ แห่ง พ.ร.บ. ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดว่าการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยราชการในสังกัดกระทรวงการคลังและมีหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกอบกับข้อ ๒ (๑) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗^{๕๖} จึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเบื้องต้นในการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอกระทรวงการคลังเพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่พิพาทต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้ยกให้ต่อรัฐสภาหรือไม่ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองในเรื่องขั้นตอนการขอคืนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าจะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง กรณีนี้เมื่อมีผู้มาร้องขอคืนที่ราชพัสดุ หน่วยราชการในสังกัดกระทรวงการคลังและมีหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุจะต้องดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอกระทรวงการคลังเพื่อให้กระทรวงการคลังพิจารณาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องและรวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอโอนคืนที่พิพาทต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของผู้ยกให้ต่อรัฐสภาหรือไม่ จึงจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมว่าการกระทำใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และทำโดยถูกต้องตามขั้นตอนและระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

^{๕๖} กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗

ข้อ ๒ ให้กรมธนารักษ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการปกครอง การดูแล การบำรุงรักษาและการพัฒนาที่ราชพัสดุ ให้มีมูลค่าเพิ่มหรือก่อให้เกิดรายได้ การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน และการผลิตเหรียญกษาปณ์ และจัดสร้างเครื่องราชอิสริยยศ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และของสังเ็จ ด้วยวิธีการผลิตที่ได้มาตรฐานสากลและมีต้นทุนที่เหมาะสม เพื่อให้มีจำนวนที่เพียงพอ ตลอดจนบริหารเงินตราและเก็บรักษาทรัพย์สินมีค่าของแผ่นดินให้มี ความปลอดภัยและอยู่ในสภาพที่ดี เพื่อนำออกเผยแพร่และสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยเงินตรา กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓.๔ แนวปฏิบัติราชการกรณีการติดตั้งป้ายโครงเหล็กบดบังระเบียงหน้าห้องชุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒)

การที่นายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน มีคำสั่งห้าม นาย น. ใช้อาคารหรือเข้าไปในสวนใด ๆ ของอาคาร และให้รื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่ก่อสร้างขัดต่อกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเป็น การใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เมื่อ นาย น. ยังไม่ดำเนินการรื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกเทศมนตรี เมืองหัวหินในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับ เพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยอาจใช้วิธียื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขัง นาย น. หรือเข้าดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เอง โดยอาจทำการรื้อถอนเองหรือให้บุคคลอื่นรื้อถอนโดย นาย น. ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยต้องปิดประกาศ กำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นก่อนการรื้อถอนไม่น้อยกว่าเจ็ดวันตามกฎหมาย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

นายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลเมืองหัวหิน

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (มาตรา ๔๐ (๒) มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๖ ทวิ และมาตรา ๖๗)

ฎีกกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ข้อ ๘)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุด อาคารชุดบ้านกลางหัวหิน คอนโด ซึ่งปลูกสร้าง บนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๓๘ เลขที่ ๖๘๖๔๑ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต่อมา ประมาณต้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖ ผู้ฟ้องคดีพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน) ได้ออก ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารเลขที่ ๖๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (นาย น.) ก่อสร้างป้ายโฆษณาโครงเหล็กขนาดใหญ่บนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๓๔๐ เลขที่ดิน ๔๖ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ของนาง ก. การก่อสร้างป้ายโครงเหล็ก ดังกล่าวได้บดบังระเบียงหน้าห้องชุดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่ชั้นที่ ๘ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถมองเห็นวิวทัศนจาก ทะเลได้เช่นเดิม และต้องเสื่อมเสียประโยชน์จากการชมทิวทัศน์ทางทะเล และโดยที่ป้ายโครงเหล็กถือเป็น อาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร มีความสูงจากส่วนสูงสุดของดาดฟ้าอาคารมากกว่า ๖ เมตร จึงเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นการก่อสร้างในท้องที่อำเภอหัวหิน ใกล้เคียงเขตพระราชฐาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (เทศบาลเมืองหัวหิน) จึงต้องมีหน้าที่ในการควบคุมและบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้อง ประโยชน์สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงและออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่เข้ารื้อถอนป้ายโครงเหล็กที่ติดตั้งผิดกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับ หนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แต่มิได้ดำเนินการ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ ติดตามเรื่องที่ร้องเรียนอีก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ยังคงเพิกเฉยและไม่แจ้งความคืบหน้า ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้พักอาศัยอยู่ที่ห้องชุดเป็นประจำ แต่ผู้ฟ้องคดีและครอบครัวก็ได้ใช้ห้องชุด

ดังกล่าวในการพักผ่อนช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ และการใช้ประโยชน์ดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมุ่งหวังจะเห็นธรรมชาติที่งดงามของชายหาดหัวหิน หากในอนาคตยังคงมีป้ายโครงเหล็กบดบังอยู่และผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขายห้องชุดดังกล่าว ย่อมขายได้ในราคาที่ไม่เหมาะสม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยให้มีการก่อสร้างป้ายโครงเหล็กผิดกฎหมายย่อมเป็นการส่งเสริมให้ผู้กระทำผิดแสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริตจากการให้เข้าป้ายโฆษณา ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียน ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ก่อสร้างอาคารประเภทโครงเหล็กขนาดใหญ่ เพื่อติดตั้งป้ายโฆษณาบนดาดฟ้าของอาคารพาณิชย์สูง ๓ ชั้น บนที่ดินของนาง ก. ซึ่งป้ายโฆษณาดังกล่าวก่อสร้างริมถนนบดบังระเบียงหน้าต่างชุดของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสื่อมเสียประโยชน์จากการชมทิวทัศน์ทะเลตลอดยลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงสั่งการให้เจ้าหน้าที่ไปทำการตรวจสอบป้ายโฆษณาดังกล่าว พบว่า ป้ายโฆษณาโครงเหล็กดังกล่าวมีความสูงเกิน ๖ เมตร โดยส่วนสูงสุดของหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคารที่ติดตั้งป้ายยาวประมาณ ๘ เมตร สูงประมาณ ๘ เมตร หนาประมาณ ๓ เมตร รวมพื้นที่ประมาณ ๖๔ ตารางเมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าเป็นการก่อสร้างที่ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต และขัดต่อข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความใน พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒^{๕๗} ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ใช้อาคารหรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดำเนินการแก้ไขป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่สูงเกิน ๖ เมตร จากส่วนที่สูงที่สุดของหลังคา ขนาดยาวประมาณ ๘ เมตร สูงประมาณ ๘ เมตร หนาประมาณ ๓ เมตร รวมเป็นพื้นที่ประมาณ ๖๔ ตารางเมตร ให้ถูกต้องภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และยื่นคำขอรับใบอนุญาตตัดแปลงอาคารภายใน ๓๐ วัน นับแต่พ้นกำหนดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพิกเฉย ต่อมา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการตรวจสอบป้ายโฆษณาที่พิพาทอีกครั้งหนึ่ง พบว่ามีความคลาดเคลื่อนในเรื่องของขนาดป้าย แท้ที่จริงป้ายมีขนาดกว้างประมาณ ๘.๔๐ เมตร ยาวประมาณ ๑๒.๖๐ เมตร คิดเป็นพื้นที่ประมาณ ๑๐๖ ตารางเมตร การออกคำสั่งที่อ้างถึงขนาดความกว้างและความยาวของป้ายดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งเทศบาลเมืองหัวหิน ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๗ เพิกถอนคำสั่งทั้งสองฉบับข้างต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกคำสั่งใหม่ ตามคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ใช้อาคารหรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ รื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่ก่อสร้างเกินขนาดประมาณ ๘.๔๐ x ๑๒.๖๐ เมตร ให้เสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง โดยปิดคำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวที่อาคารอันเป็นที่ตั้งของป้ายที่พิพาท เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เข้าไปตรวจสอบตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี และเมื่อตรวจสอบพบว่ามีกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่ง

^{๕๗} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ข้อ ๘ ป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายบนหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคารต้องไม่ล้ำออกนอกแนวผนังรอบนอกของอาคาร และส่วนบนสุดของป้ายหรือสิ่งทีสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายต้องสูงไม่เกิน ๖ เมตรจากส่วนสูงสุดของหลังคาหรือดาดฟ้าของอาคารที่ติดตั้งป้ายนั้น

ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดำเนินการตามกฎหมายควบคุมอาคารให้ถูกต้อง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒)^{๕๘} และมาตรา ๔๒^{๕๙} แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ยังไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กรณีฝ่าฝืนมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๒ ซึ่งมีโทษตามมาตรา ๖๖ ทวิ^{๖๐} และมาตรา ๖๗^{๖๑} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ใช้อาคารหรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ รื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่ก่อสร้างขัดต่อกฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ยังไม่ดำเนินการรื้อถอนป้ายโฆษณาโครงเหล็กในส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ดำเนินการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๓^{๖๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อาจใช้

^{๕๘} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๐ ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการดังนี้

๑) ๑) ๑)

(๒) มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำความผิดดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และ

๑) ๑) ๑)

^{๕๙} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

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

^{๖๐} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖๖ ทวิ ผู้ใดมิได้รื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยมีได้อยู่ในระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๖๑} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๐ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๔ หรือมาตรา ๔๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๖๒} พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๔๓ ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

วิธียื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เอง โดยอาจทำการรื้อถอนเองหรือให้บุคคลอื่นรื้อถอนโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นก่อนการรื้อถอนไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะได้ไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรหัวหิน ให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ฐานกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเอง หรือขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ (๒) กำหนดว่า ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจ มีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว และมาตรา ๔๒ กำหนดว่า ถ้าการกระทำตามมาตรา ๔๐ เป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยให้ดำเนินการรื้อถอนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๘ (๑๑) หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ หากมีการฝ่าฝืนตามบทบัญญัติดังกล่าวเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๔๓ คือ (๑) ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม (๒) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงาน และผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยในการดำเนินการรื้อถอนอาคาร เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้วัสดุก่อสร้าง

ในการดำเนินการรื้อถอนอาคารตามวรรคหนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่พฤติการณ์แล้ว บุคคลตามวรรคหนึ่งจะเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งดำเนินการแทนเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้

วัสดุก่อสร้างที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้

ที่ถูกรื้อถอนและสิ่งของที่ขนออกจากอาคารส่วนที่มีการรื้อถอน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยึดและเก็บรักษาไว้หรือขายและถือเงินไว้แทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และถ้าเจ้าข้อมิได้เรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินนั้นคืนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการรื้อถอน ให้ทรัพย์สินหรือเงินนั้นตกเป็นของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัตินี้

จึงเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ฐานกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีได้ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังและไม่ดำเนินการจัดให้มีการรื้อถอนป้ายส่วนที่ก่อสร้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเอง จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืน แม้จะสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนแก้ไขป้ายที่พิพาทแล้วก็ตาม แต่โดยที่ป้ายโฆษณาดังกล่าวซึ่งมีการก่อสร้างขัดต่อกฎหมายยังมิได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงชอบที่จะทำคำร้องยื่นขอให้ศาลสั่งจับกุมและกักขังผู้ฝ่าฝืน รวมทั้งจัดให้มีการรื้อถอนป้ายพิพาทตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ได้ มิฉะนั้นจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ และหลักความรับผิดชอบว่าต้องมีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

๓.๕ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานจากการบริหารจัดการน้ำเมื่อเกิดภัยพิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ โดยคำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจากการควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อนดังกล่าวขึ้น และแนว ลำน้ำ ทางน้ำ คลอง หรือคลองส่งน้ำที่มีต่อเนื่องกับลุ่มแม่น้ำนั้นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตามมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ทั้งยังต้องสอดคล้องกับแผนบริหารจัดการน้ำที่ตั้งไว้ แม้การไฟฟ้าฯ ได้บริหารจัดการน้ำภายใต้กรอบของกฎหมายและแผนการที่วางไว้แล้ว แต่หากมีภัยพิบัติและมีความเสียหายเกิดขึ้น การไฟฟ้าฯ ก็ต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการน้ำ ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด โดยต้องชดใช้ความเสียหายตามความเสียหายที่แท้จริง และไม่อาจนำหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือของทางราชการที่หน่วยงานรัฐถือปฏิบัติในการใช้เยียวยากรณีเกิดน้ำท่วมเสียหายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศมาใช้กับกรณีนี้

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด, หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (มาตรา ๖ และมาตรา ๓๘)

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๓ มาตรา ๙
วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๖๙๐๗ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๖๖๓๓ ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลบ้านกง อำเภอหนองเรือ จังหวัดขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๔

ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) โดยโรงงานไฟฟ้าพลังงานน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เขื่อนอุบลรัตน์) ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภออุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น กักเก็บน้ำไว้ในอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์เกินความจุของอ่าง ทำให้น้ำที่เกินความจุของอ่างเอ่อเข้าท่วมพื้นที่นาและต้นข้าวที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองปลูกไว้ รวมถึงท่วมที่นาของชาวบ้านใกล้เคียงอีกหลายราย ซึ่งในขณะที่น้ำท่วมนั้นต้นข้าวอยู่ในระยะตั้งท้องเพื่อจะสร้างเมล็ดข้าว ระดับน้ำท่วมสูงถึงบริเวณรวงข้าว และท่วมสูงเป็นเวลานานถึง ๒ เดือน ทำให้ต้นข้าวเน่าเสียหายเป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเจ้าหน้าที่ของเขื่อนอุบลรัตน์มาสำรวจความเสียหาย โดยกำหนดพื้นที่ความเสียหายให้เป็นเนื้อที่ ๖ ไร่ แต่นับถึงปัจจุบันก็เป็นเวลานานแล้ว ความเดือดร้อนก็ยังไม่ได้รับการบรรเทาแก้ไข ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อเขื่อนอุบลรัตน์อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อใช้ในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑^{๖๓} การควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์จึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะเป็นผู้พิจารณาดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจากการควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อนดังกล่าวขึ้น และแนว ลำน้ำ ทางน้ำ คลอง หรือคลองส่งน้ำที่มีต่อเนื่องกับลุ่มแม่น้ำนั้นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว^{๖๔} คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อประมาณเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ เกิดพายุโซนร้อนเลกิม่าและมีร่องมรสุมพัดผ่านประเทศไทยทำให้เกิดฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวัน ทำให้ปริมาณน้ำไหลเข้าสู่อ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์เป็นจำนวนมากจนเกินระดับกักเก็บน้ำสูงสุด ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนเกินระดับกักเก็บสูงสุดนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าไม่อาจใช้วิธีระบายน้ำออกจากเขื่อนอุบลรัตน์โดยการเปิดประตูเขื่อนให้น้ำไหลลงไปตามลุ่มน้ำต่าง ๆ ท้ายเขื่อนได้ เพราะจะทำให้เกิดภาวะน้ำจำนวนมากไหลหลากอย่างรวดเร็วและรุนแรงเข้าท่วมที่ดินและทรัพย์สิน

^{๖๓} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๖ ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า “การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กฟผ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้าให้แก่

- (ก) การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการไฟฟ้าอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (ข) ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้าตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (ค) ประเทศใกล้เคียง

(๒) ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า แผลงพลังงานอันได้มาจากธรรมชาติ เช่น น้ำ ลม ความร้อน ธรรมชาติ แสงแดด แร่ธาตุ หรือเชื้อเพลิงเป็นต้นว่า น้ำมัน ถ่านหิน หรือก๊าซ รวมทั้งพลังงานปรมาณู เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้า และงานอื่นที่ส่งเสริมกิจการของ กฟผ.

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๔} พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๓๘ ให้ กฟผ. รับผิดชอบในการดำเนินการจัดการและการบำรุงรักษาเขื่อนกันน้ำ เขื่อนระบายน้ำ เขื่อนกักเก็บน้ำ อ่างเก็บน้ำ และสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์ของเขื่อนหรืออ่างนั้นภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ รวมทั้งการควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ โดยให้คำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจากการควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อนดังกล่าวขึ้น และแนว ลำน้ำ ทางน้ำ คลอง หรือคลองส่งน้ำที่มีต่อเนื่องกับลุ่มแม่น้ำนั้นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ให้ กฟผ. และกรมชลประทานร่วมกันออกข้อบังคับเพื่อกำหนดปริมาณน้ำที่จะกักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ

ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับการออกข้อบังคับ หรือการปฏิบัติตามข้อบังคับให้รายงานต่อรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ของประชาชนที่อยู่ด้านใต้เขื่อนอุบลรัตน์ที่มีอยู่จำนวนมากกว่า จึงใช้วิธีการระบายน้ำผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้า เป็นเหตุให้น้ำในเขื่อนเกินระดับกักเก็บน้ำสูงสุดและไหลเอ่อเข้าท่วมที่ดินของราษฎรบริเวณด้านเหนือเขื่อน รอบอ่างเก็บน้ำ รวมทั้งที่นาของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเห็นได้ว่า การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีในช่วงที่มี ฝนตกหนักจากอิทธิพลของพายุโซนร้อนเลกิมา เป็นการควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำ ของเขื่อนโดยคำนึงถึงประชาชนที่อยู่บริเวณด้านใต้เขื่อน ซึ่งได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมอันเกิดจาก อิทธิพลของพายุและร่องมรสุมดังกล่าวอยู่แล้วไม่ให้เป็นการซ้ำเติมและเสียหายหนักขึ้นไปอีก ตามแผนบริหาร จัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามที่มีการประชุมหารือร่วมกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดี กับกรมชลประทาน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหนังสือรายงานคณะรัฐมนตรี การบริหาร จัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ. การไฟฟ้า ฝายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีที่มีที่นา อยู่เหนือเขื่อนอุบลรัตน์ซึ่งได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมตามปกติเนื่องจากฝนตกหนักต่อเนื่องอยู่แล้วได้รับ ผลกระทบโดยตรงจากการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่กักเก็บน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนอุบลรัตน์ให้มีปริมาณ มากกว่าระดับกักเก็บน้ำสูงสุด เป็นเหตุให้น้ำจากอ่างเก็บน้ำดังกล่าว เอ่อเข้าท่วมเพิ่มขึ้นจากเหตุน้ำท่วม ตามปกติ ซึ่งแม้การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจโดยชอบภายใต้ กรอบของกฎหมายก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของตนดังกล่าวตามหลัก ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด จึงเป็นความรับผิดชอบอื่นที่ศาลอาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดี เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แม้เหตุน้ำท่วมครั้งนี้จะมีสาเหตุมาจากอิทธิพล ของพายุโซนร้อนเลกิมาและร่องมรสุมซึ่งเป็นภัยที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติก็ตาม แต่เหตุที่ปริมาณน้ำในเขื่อนอุบลรัตน์ เกินระดับกักเก็บน้ำสูงสุดจนน้ำท่วมที่ดินของราษฎรบริเวณโดยรอบเหนือเขื่อน รวมทั้งที่นาของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำประโยชน์ เกิดจากการบริหารจัดการน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเยียวยาความเสียหายโดยชดใช้ความเสียหาย แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเต็มตามความเสียหายที่แท้จริง และไม่อาจนำหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ ของทางราชการ ซึ่งหน่วยงานรัฐถือปฏิบัติในการใช้เยียวยากรณีน้ำท่วมเสียหายทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ของทางราชการมาใช้กับกรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

คดีนี้ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงาน จากการบริหารจัดการน้ำเมื่อเกิดภัยพิบัติ ในประการที่สำคัญใน ๒ ประเด็น คือ (๑) เรื่องการบริหารจัดการน้ำ กล่าวคือ ความรับผิดชอบของหน่วยงานในการบริหารจัดการน้ำ นั้น หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ในการดูแล เขื่อนนั้นจะต้องควบคุมปริมาณน้ำที่กักเก็บหรือระบายจากอ่างเก็บน้ำเขื่อน โดยคำนึงถึงประโยชน์มากที่สุดจาก การควบคุมลุ่มแม่น้ำที่มีการสร้างเขื่อนดังกล่าวขึ้น และแคว ลำน้ำ ทางน้ำ คลอง หรือคลองส่งน้ำที่มีต่อเนื่อง กับลุ่มแม่น้ำนั้นให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นอันทำให้ระดับน้ำในเขื่อนเกินระดับกักเก็บน้ำ สูงสุดก็จะต้องมีการบริหารจัดการน้ำให้เป็นไปตามแผนบริหารจัดการน้ำที่ได้วางไว้ ไม่ว่าโดยหน่วยงานนั่นเอง หรือเป็นการหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ซึ่งในการบริหารจัดการน้ำนั้น มักจะมีพื้นที่บางส่วนที่ได้รับ ผลกระทบมากน้อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องบริหารจัดการน้ำให้เกิดความเสียหายต่อสังคม น้อยที่สุด โดยจะต้องใช้ดุลพินิจตามหลักความได้สัดส่วน ในเรื่องหลักความจำเป็นกล่าวคือในบรรดาการ กระทำที่ทำให้บรรลุดังประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ฝ่ายปกครองต้องเลือกกระทำในสิ่งทีก่อให้เกิด ผลกระทบน้อยที่สุด เมื่อคดีนี้หน่วยงานได้พยายามบริหารจัดการน้ำให้เกิดความเสียหายกับประชาชน น้อยที่สุดแล้ว จึงเป็นการบริหารจัดการน้ำที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และหน่วยงานก็มีหน้าที่

ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเหล่านั้น แม้การกระทำดังกล่าวจะไม่ใช่การกระทำที่ผิดกฎหมาย อันเป็นการรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เพราะแม้ว่าต้นเหตุของการที่ให้น้ำในเขื่อนเกินระดับกักเก็บน้ำสูงสุดมาจากภัยพิบัติ แต่การที่ประชาชนบางส่วนได้รับความเสียหายก็มาจากการบริหารจัดการน้ำด้วย (๒) เรื่องการกำหนดค่าเสียหายจากการบริหารจัดการน้ำ กล่าวคือ เมื่อเกิดความเสียหายจากการบริหารจัดการน้ำ การกำหนดค่าความเสียหายในกรณีดังกล่าวจึงไม่ใช่การกำหนดค่าความเสียหายจากภัยธรรมชาติซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยอันเป็นหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือของทางราชการที่หน่วยงานรัฐถือปฏิบัติในการใช้เยียวยากับทุกภูมิภาคของประเทศเป็นกรณีทั่วไป แต่จะต้องคิดค่าเสียหายให้กับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามความเสียหายแท้จริงที่ได้รับ โดยในเรื่องนี้จะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักความสำนึกรับผิดชอบ ที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ได้ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับหลักความโปร่งใส โดยในการที่จะพิจารณาค่าความเสียหายนั้น หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องและเป็นธรรมกับแต่ละกรณีที่เกิดขึ้น

๓.๖ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียนกรณีการรายงานตัวเข้าศึกษาเป็นการพ้นวิสัย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๕๙/๒๕๖๒)

การที่มหาวิทยาลัยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาทุกคนจะต้องโอนเงินลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นนิสิตในระดับบัณฑิตศึกษาในวันที่กำหนด หากพ้นกำหนดจะถือว่าสละสิทธิเข้าศึกษา และสงวนสิทธิในการคืนค่าลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น เป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยโดยบัณฑิตวิทยาลัยมีดุลพินิจที่กระทำได้ตามกฎหมาย แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยเท่านั้น เมื่อผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อได้ชำระค่าลงทะเบียนเรียนตามเงื่อนไขดังกล่าวเพื่อรักษาสถานภาพความเป็นผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา แต่เมื่อการรายงานตัวเป็นนักศึกษาเป็นการพ้นวิสัยโดยผู้มีสิทธิเข้าศึกษาไม่ต้องรับผิดชอบ มหาวิทยาลัยจึงสมควรคืนเงินค่าลงทะเบียนให้กับบุคคลดังกล่าว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความได้สัดส่วน

หน่วยงานทางปกครอง : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๙)

ประกาศสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง ข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาชั้นบัณฑิตศึกษา

ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ (ข้อ ๖.๑)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้สมัครสอบเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท คณะวิทยาศาสตร์ของผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) และสอบผ่านตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้ลงทะเบียนเรียนเป็นเงิน ๒๑,๓๐๐ บาท ต่อมา ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าศึกษาในระดับปริญญาโทของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากสอบไม่ผ่านระดับปริญญาตรี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องต่อคณบดีบัณฑิตวิทยาลัยขอคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียน แต่ได้รับแจ้งว่าตามประกาศบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง การรับสมัครนิสิตระดับบัณฑิตศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๕๓ ระบุไว้ว่า ขอสงวนสิทธิการคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกไม่ว่าจะด้วยกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศบัณฑิตวิทยาลัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๖.๑ ของประกาศสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง ข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาชั้นบัณฑิตศึกษา

ของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๐^{๖๕} กำหนดแต่เพียงว่า การรับสมัครให้เป็นไปตามประกาศบัณฑิตวิทยาลัยในแต่ละปีการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีโดยบัณฑิตวิทยาลัยจึงมีอำนาจออกประกาศบัณฑิตวิทยาลัยรับสมัครนิสิตระดับบัณฑิตศึกษาในแต่ละปีการศึกษา และมีดุลพินิจที่จะกำหนดรายละเอียดซึ่งรวมถึงเงื่อนไขอย่างใด ๆ เพื่อให้การรับสมัครนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาในแต่ละปีการศึกษา อันเป็นกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีบรรลุผลได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๙^{๖๖} ประกอบมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง^{๖๗} แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ประกาศบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง การรับสมัครนิสิตระดับบัณฑิตศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๕๓ (หลักสูตรภาคปกติ) กำหนดเงื่อนไขให้ผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาทุกคนจะต้องโอนเงินลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นนิสิตในระดับบัณฑิตศึกษาในวันที่กำหนด หากพ้นกำหนดจะถือว่าสละสิทธิเข้าศึกษา และสละสิทธิในการคืนค่าลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยบัณฑิตวิทยาลัยมีดุลพินิจที่กระทำได้ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบเข้าศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาได้ และผู้ฟ้องคดีได้โอนค่าลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกให้แก่บัณฑิตวิทยาลัยในวันที่กำหนด จำนวน ๒๑,๗๐๐ บาท จึงเป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศดังกล่าว เพื่อรักษาสถานภาพความเป็นผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อ และมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในวิชาที่ผู้ฟ้องคดีต้องเข้าเรียน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีได้ทันภายในปีการศึกษา ๒๕๕๒ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การไม่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีภายในกำหนดเวลาของผู้ฟ้องคดีเกิดจากความงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันจะเป็นเหตุให้โทษผู้ฟ้องคดีได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำโดยใช้ความระมัดระวังตามสมควรแห่งพฤติการณ์แล้ว และไม่ปรากฏว่าในประกาศบัณฑิตวิทยาลัยดังกล่าวมีข้อกำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อ มีสิทธิยื่นคำร้องเพิกถอนให้ตนไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดได้ ทั้ง ๆ ที่สมควรจะกำหนดกรณีดังกล่าวไว้ในประกาศบัณฑิตวิทยาลัย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยบัณฑิตวิทยาลัยได้รับเงินค่าลงทะเบียนของผู้ฟ้องคดีไว้โดยชอบ แต่เมื่อการรายงานตัวเป็นนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาโดยสมบูรณ์เป็นการพ้นวิสัยโดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องเพื่อขอคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยบัณฑิตวิทยาลัยปฏิเสธที่จะคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียนโดยอ้างแต่เพียงว่า บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้สละสิทธิการคืนเงินค่าธรรมเนียมสมัครสอบคัดเลือกและค่าลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น นั้น มิใช่การกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสมควรต้องรับผิดชอบเงินค่าลงทะเบียนเรียนให้ผู้ฟ้องคดี

^{๖๕} ประกาศสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง ข้อบังคับว่าด้วยการศึกษาขั้นบัณฑิตศึกษาของบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๖.๑ การรับสมัครให้เป็นไปตามประกาศของบัณฑิตวิทยาลัยในแต่ละปีการศึกษา

^{๖๖} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๙ การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๗} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียนกรณีการรายงานตัวเข้าศึกษาเป็นการพ้นวิสัยในประการที่สำคัญ ดังนี้ (๑) แม้มหาวิทยาลัยจะมีดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดในการรับสมัครนักศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจนั้นก็ต้องถูกจำกัดด้วยขอบเขตตามหลักความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยฝ่ายปกครองจะต้องเลือกกระทำการในทางที่มีความเหมาะสมในอันที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจอย่างแท้จริง และวิธีการหรือมาตรการที่เลือกใช้ต้องมีความจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายของประชาชน กล่าวคือ การออกระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยเท่านั้น สำหรับคดีนี้การที่มหาวิทยาลัยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาทุกคนจะต้องโอนเงินลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นนิสิตในระดับบัณฑิตศึกษาในวันที่กำหนด หากพ้นกำหนดจะถือว่าสละสิทธิเข้าศึกษา และสงวนสิทธิในการคืนค่าลงทะเบียนเรียนภาคการศึกษาแรกไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้นจึงเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์โดยบัณฑิตวิทยาลัยมีดุลพินิจที่กระทำได้ตามกฎหมายเมื่อค่าลงทะเบียนเรียนเป็นค่าใช้จ่ายในวิชาที่นักศึกษาต้องเข้าเรียน โดยในคดีนี้ปรากฏว่าผู้มีสิทธิเข้าศึกษาไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่มหาวิทยาลัยกำหนด เนื่องจากไม่สามารถสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีได้ทันภายในเวลาที่กำหนด โดยไม่ได้เกิดจากความผิดของบุคคลดังกล่าว มหาวิทยาลัยจึงสมควรที่จะคืนเงินค่าลงทะเบียนเรียนให้แก่บุคคลดังกล่าว กรณีจึงสรุปได้ว่า การใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัยในการคืนค่าลงทะเบียนเรียนหรือค่าใช้จ่ายอื่นสำหรับการศึกษานั้นจะต้องพิจารณาระหว่างการบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะกับความเสียหายที่จะเกิดแก่ประชาชน โดยการจำกัดสิทธิของประชาชนจะทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น เมื่อการไม่คืนค่าลงทะเบียนการศึกษานั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แต่ในส่วนของความเสียหายของมหาวิทยาลัยก็ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่าการเสียเงินดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัยเพียงใด และจะกระทบต่อการบริการสาธารณะด้านการศึกษาในประการใดบ้าง ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาประกอบกับความประมาทเลินเล่อหรือจงใจของผู้มีสิทธิเข้าศึกษาต่อด้วย (๒) เพื่อเป็นการลดความเคร่งครัดของการใช้กฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนนั้น มหาวิทยาลัยควรมีข้อกำหนดที่จะเป็นเหตุยกเว้นการจ่ายค่าลงทะเบียนเรียน หรือมีข้อกำหนดให้งดเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนได้ โดยมหาวิทยาลัยพิจารณาเป็นรายกรณีไป อันจะทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้ข้อบังคับที่มีลักษณะนี้ได้ ซึ่งเรื่องนี้เป็นที่สอดคล้องกับบรรพชาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม ที่การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

๓.๗ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอให้จ่ายน้ำแก่ผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๙๓/๒๕๖๒)

เมื่อที่ดินที่มีการยื่นคำขอให้จัดสรรน้ำเพื่อการเกษตรนั้น อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งการจัดสรรน้ำให้ก็จะเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ องค์การบริหารส่วนตำบล กุดเค้าจึงสมควรที่จะงดจ่ายน้ำเข้าพื้นที่เพาะปลูกดังกล่าว

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักการใช้ดุลพินิจ, หลักการเลือกปฏิบัติ

หน่วยงานทางปกครอง : องค์การบริหารส่วนตำบลกุดเค้า

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายอำเภอเมืองจาศิริ จังหวัดขอนแก่น

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. สภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (มาตรา ๖๘ (๑))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๑๑๙ หมู่ที่ ๗ ตำบลกุดเค้า อำเภอเมืองจาศิริ จังหวัดขอนแก่น ได้ทำประโยชน์ต่อเนื่องจากบรรพบุรุษ และผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกกลุ่มผู้ใช้น้ำคลองส่งน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบลกุดเค้า) ได้รับการจ่ายน้ำเพื่อทำนาโดยตลอด ต่อมา เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งงดการจ่ายน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากได้รับแจ้งว่าที่ดินตาม ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่ทับซ้อนกับที่ดินสาธารณประโยชน์โคกอ้ายโจร และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดียกเลิกการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอเมืองจาศิริ) ที่งดการจ่ายน้ำให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการเลือกปฏิบัติและกีดกันผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่จ่ายน้ำเพื่อการทำนาให้แก่ผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจ่ายน้ำเพื่อการทำนาให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการจัดให้มีน้ำเพื่อการเกษตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๖๘ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗^{๖๘} แต่เมื่อที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเข้าครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินที่อยู่ในที่ดินสาธารณประโยชน์โคกอ้ายโจรตามประกาศหวงห้าม ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ และอยู่ในทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เลขที่ ๕๐๗๓๖ ที่ออกทับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เลขที่ ๔๕๕๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ในการคุ้มครองและดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดสรรน้ำจากสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าเข้าพื้นที่การเกษตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้ผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่สาธารณประโยชน์โคกอ้ายโจรต่อไป อันเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญา ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้งดจ่ายน้ำเข้าพื้นที่เพาะปลูกของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมและมีเหตุที่อ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอให้จ่ายน้ำของผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ในประการที่สำคัญ คือ เมื่อกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานดำเนินการบางอย่างให้แก่ประชาชน หน่วยงานก็จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่นั้นให้แก่ประชาชนโดยเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ ในคดีนี้เป็นการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดให้มีน้ำให้แก่พื้นที่ที่มีการทำการเกษตร ทั้งนี้ตามมาตรา ๖๘ (๑) แห่ง พ.ร.บ. สภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะดำเนินการใดนั้นฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณา โดยต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อย่างเรื่องสิทธิของผู้ที่จะได้รับประโยชน์ที่จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะต้องไม่ขัดแย้งกับหลักความถูกต้อง ความชอบด้วยกฎหมายในประการอื่นใด คดีนี้เป็นการที่ต้องพิจารณาถึงความถูกต้องของผู้ที่จะได้รับประโยชน์ เมื่อปรากฏว่ามีบุคคลทำการเกษตรในพื้นที่สาธารณประโยชน์

^{๖๘} พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

ซึ่งเป็นการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นความผิดกฎหมายอาญา ฝ่ายปกครองจึงต้องพิจารณาถึงความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งหากหน่วยงานตัดสินใจที่จะจัดให้มีน้ำเพื่อการเกษตรให้กับบุคคลดังกล่าว ก็เหมือนการสนับสนุนให้มีการกระทำความผิดอาญา ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่รุนแรงมาก และจะเกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมเป็นอย่างมาก ดังนั้น การที่หน่วยงานไม่จัดการน้ำให้แก่ประชาชนผู้กระทำความผิดนั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมและมีเหตุที่อ้างได้โดยชอบ จึงสรุปได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน นอกจากจะต้องปฏิบัติตามขอบอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^{๖๔} แล้วจะตีความได้ว่า ทุกคนจะมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย การปฏิบัติที่แตกต่างเนื่องจากเหตุอันไม่สมควรนั้น จะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งจะกระทำมิได้ แต่บุคคลผู้มีสิทธิถูกต้องตามกฎหมายกับผู้มีสิทธิไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ไม่ควรที่จะได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกัน อันเป็นเหตุสมควรให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติแตกต่างกันได้ โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

๓.๘ แนวปฏิบัติราชการกรณีการดูแลต้นไม้บริเวณสถานที่จอดรถในเขตเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒)

เทศบาลนครเชียงรายมีหน้าที่ดูแลต้นไม้บริเวณสถานที่จอดรถในเขตเทศบาล ด้วยความระมัดระวังตามสมควรและเอาใจใส่ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของต้นไม้อยู่เสมอ แม้จะมีเพียงต้นไม้ต้นเดียวเท่านั้นที่โค่นล้มลงมาเมื่อเกิดพายุ แต่เป็นกรณีที่สามารถป้องกันได้มิใช่เหตุสุดวิสัย เพื่อมิให้เกิดเหตุละเมิดแก่ประชาชน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีนครเชียงราย

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลนครเชียงราย

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐ และมาตรา ๔๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของรถยนต์โดยสาร เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ สามิของผู้ฟ้องคดีได้ขับรถยนต์คันดังกล่าวออกรับจ้าง โดยได้นำรถยนต์ไปจอดไว้บริเวณด้านหน้าอาคาร ล. ในเขตอำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลนครเชียงราย) จัดไว้สำหรับเป็นที่จอดรถ โดยมีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการ ในระหว่างที่จอดรถยนต์อยู่นั้น ต้นไม้ที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โค่นล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอเงินค่าทดแทนความเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรีนครเชียงราย) ได้มีหนังสือเทศบาลนครเชียงราย ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ แจ้งปฏิเสธการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ แจ้งผลการพิจารณาให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือเทศบาลนครเชียงราย ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยค่าเสียหาย

^{๖๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ วรรคสาม การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในวันเกิดเหตุมีพายุฝนลมแรง แต่มีเพียงต้นไม้ต้นเดียวเท่านั้นที่โค่นล้มลงมา คือ ต้นไม้ที่โค่นล้มที่บริเวณต้นของผู้ฟ้องคดี ส่วนต้นไม้ต้นอื่น ๆ รวมทั้งอาคารบ้านเรือนบริเวณใกล้เคียงยังคงมีสภาพปกติ ไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาภาพถ่ายขณะเกิดเหตุแล้ว เห็นว่า ต้นไม้ดังกล่าวเป็นไม้ยืนต้นขนาดใหญ่และมีกิ่งจำนวนมาก ได้หักโค่นลงมาทั้งลำต้น โดยรากของต้นไม้หลุดลอยออกมาจากพื้นดินเกือบทั้งหมด นอกจากนี้ ต้นไม้ดังกล่าวมีแต่รากฝอยไม่มีรากแก้วซึ่งเป็นส่วนที่ยึดลำต้นให้มีความมั่นคงแข็งแรงประกอบกับสถานที่ปลูกต้นไม้โดยรอบเป็นคอนกรีต ทำให้พื้นผิวดินที่รากของต้นไม้จะใช้อึดเกาะมีไม่เพียงพอ ต้นไม้จึงมีอาจจะด้านกระแสลมได้ แม้ว่าจากพยานหลักฐานที่ปรากฏตามรายงานสภาพอากาศของสถานีอุตุนิยมวิทยาเชียงราย ระบุว่า ในวันและเวลาเกิดเหตุได้เกิดพายุฝนฟ้าคะนอง แต่ก็ไม่รุนแรงถึงขนาดที่จะหักโค่นต้นไม้ใหญ่ได้ ดังจะเห็นได้จากการที่มีต้นไม้บริเวณที่เกิดเหตุหักโค่นลงเพียงต้นเดียว แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีแผนการตัดแต่งกิ่งไม้ประจำปีงบประมาณ หรือได้พิจารณาถึงสถานที่ปลูกต้นไม้ ประกอบกับลักษณะของต้นไม้ที่เป็นไม้ยืนต้นขนาดใหญ่ มีกิ่งจำนวนมาก และไม่มีรากแก้วแล้วปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามสมควรหรือเอาใจใส่ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของต้นไม้ อันพึงคาดหมายได้ในภาวะเช่นนั้นแล้ว ก็ย่อมไม่เกิดเหตุดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจป้องกันได้ แต่หาได้ดำเนินการดังกล่าวไม่ จึงมิใช่เหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการดูแลต้นไม้บริเวณสถานที่จอดรถในเขตเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อป้องกันการเกิดเหตุเสียหาย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมที่จอดรถของเทศบาล เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐^{๗๐} ประกอบกับมาตรา ๔๓๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีได้นำรถยนต์มาจอดในที่ที่เกิดเหตุ ก่อนที่จะเกิดพายุฝนฟ้าคะนองเป็นเวลาถึง ๔๕ นาที ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจการกระทำได้ว่าจะมีพายุฝนและลมกระโชกแรงเกิดขึ้นในบริเวณดังกล่าวที่อาจเป็นเหตุให้ต้นไม้หักโค่นลงมาทับรถยนต์เสียหาย

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ซึ่งแยกองค์ประกอบได้ดังนี้ (๑) มีการกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจผู้กระทำ และรวมถึงการงดเว้นการกระทำที่ตนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องกระทำ และการงดเว้นนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น (๒) โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยจงใจ หมายถึง รู้สำนึกถึงผลหรือความเสียหายจากการกระทำของตน โดยประมาทเลินเล่อ หมายถึง เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมี โดยต้องเปรียบเทียบกับบุคคลที่ต้องมีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำความเสียหาย (๓) โดยผิดกฎหมาย เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (unlawful) และรวมความถึงการใช้อำนาจที่มีอยู่เกินส่วนหรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกั่นแกล้งผู้อื่น (๔) เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนไม่ว่าจะเกิดขึ้นแล้ว

^{๗๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องชดเชยสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

ในปัจจุบันหรือจะเกิดขึ้นในอนาคตก็จะต้องเป็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้น^{๗๑} เมื่อต้นไม้ที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โค่นล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามสมควรหรือเอาใจใส่ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของต้นไม้อันพึงคาดหมายได้ในภาวะเช่นนั้น แต่ทำได้ดำเนินการดังกล่าวไม่ จึงมิใช่เหตุสุดวิสัยที่มีอาจป้องกันได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการดูแลต้นไม้ของตนในบริเวณสถานที่จอดรถในเขตเทศบาลจนโค่นล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามนิยามดังกล่าว โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามสมควรหรือเอาใจใส่ตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงของต้นไม้หรือสิ่งอื่นใดที่อยู่ในความดูแลของตน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อป้องกันเหตุละเมิดที่จะเกิดแก่ประชาชน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ขั้นตอนและระเบียบที่กำหนดไว้ โดยเคร่งครัด และหลักความรับผิดชอบในการกระทำตามหน้าที่

๓.๙ แนวปฏิบัติราชการกรณีการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๐/๒๕๖๒)

เมื่อที่ดินอันเป็นที่ตั้งของรั้วเหล็กที่ นาย ป. ทำการก่อสร้างและถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน นายกเทศมนตรีเมืองลัดหลวง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับ มาตรา ๑๖ (๒๗) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๕ และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ มิให้ผู้ใดเข้าไปบุกรุกหรือครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวเพื่อยึดถือเอาไปเป็นประโยชน์แต่เฉพาะตัว หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีเมืองลัดหลวง

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๘ วรรคสอง (๑))

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๔ (๒) และมาตรา ๑๓๐๕)

พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๖ (๒๗))

พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ (มาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑))

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง)

^{๗๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙, www.krisdika.go.th, ๑๔ มกราคม ๒๕๖๓

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน

อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ (ข้อ ๕ และข้อ ๖)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๗๙๔๐ ตำบลบางจาก อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ โดยบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่บริเวณด้านหน้าที่ดินดังกล่าว และมีถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ซึ่งเทศบาลเมืองลัดหลวงก่อสร้างขึ้นโดยมีป้ายปิดประกาศไว้ว่า โครงการก่อสร้างเทศบาลเมืองลัดหลวง ชื่อโครงการสร้างถนน ค.ส.ล. ซอยสุขสวัสดิ์ ๗๘ เชื่อมซอยสุขสวัสดิ์ ๗๖ กว้าง ๓ เมตร ยาว ๑๙๗ เมตร สร้างจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ในวงเงิน ๘๒๕,๐๐๐ บาท งบประมาณที่ทำการก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งวิญญูชนโดยทั่วไปเมื่อเห็นป้ายดังกล่าวย่อมเข้าใจได้ว่าเป็นทางสาธารณะสามารถใช้สัญจรเข้าออกได้ หลังจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปปรับปรุงบ้าน โดยใช้ถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพิกาท แต่มีผู้มาห้ามไม่ให้ใช้ผู้ฟ้องคดีใช้ถนน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรี เมืองลัดหลวง) มาโดยตลอด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นาย ป.) ได้ทำรั้วเหล็กปิดกั้นระหว่างหน้าที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีกับถนนพิกาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถผ่านเข้าออกถนนดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียน เป็นหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ จนถึงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้ไปร้องเรียน ที่สำนักงานเทศบาลเมืองลัดหลวงอีก นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้ร้องเรียนเป็นหนังสือต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่จนถึงวันฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ดำเนินการใด ๆ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการบำรุงรักษาทางสาธารณะให้สะดวกต่อการสัญจรของประชาชน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยรื้อถอน ลีงก่อสร้างที่ขวางกั้นระหว่างที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับถนนคอนกรีตเสริมเหล็กออกไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการอุทธรณ์ที่ดินบริเวณรอยต่อระหว่างขอบถนนจนถึงที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่มีระยะห่าง ประมาณ ๓๐ เซนติเมตร ให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ดินในส่วนดังกล่าว จึงย่อมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๗๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว และไม่ว่าที่ดินในส่วนดังกล่าวจะมีเสารั้วเดิมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ก่อสร้างไว้หรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ก็ย่อมไม่อาจสูญสิ้นไป เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์^{๗๓} และมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๗๔} ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีสิทธิ

^{๗๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของ แผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๑. ๑. ๑. ๑.

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๑. ๑. ๑. ๑.

^{๗๓} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กัน มิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

^{๗๔} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ วรรคสอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ ประโยชน์ อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

ยึดถือเอาที่ดินในส่วนพิพาทและถนนคอนกรีตเสริมเหล็กกลับมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้อีก และไม่มีอำนาจทำการก่อสร้างรั้วกันหรือกระทำการใดอันเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้ทางสาธารณะที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ดังนั้น เมื่อที่ดินอันเป็นที่ตั้งของรั้วเหล็กที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างและถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๐ (๒)^{๗๕} มาตรา ๕๓ (๑)^{๗๖} และมาตรา ๕๖ (๑)^{๗๗} แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗^{๗๘} ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๗๙} และข้อ ๕^{๘๐}

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การโอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การโอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

๗๕ ๗๖ ๗๗

^{๗๕} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๐ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

๗๕ ๗๖

(๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

^{๗๖} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๓ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐

๗๕ ๗๖

^{๗๗} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๕๖ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓

๗๕ ๗๖

^{๗๘} พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในเขตอำเภอ

๗๕ ๗๖

^{๗๙} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

๗๕ ๗๖

(๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

^{๘๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๕ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพ โดยการร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

และข้อ ๖ วรรคหนึ่ง^{๔๑} ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ มิให้ผู้ใดเข้าไปบุกรุกหรือครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวเพื่อยึดถือเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการปลูกสร้างรั้วเหล็กในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินปิดหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับถนนสาธารณประโยชน์ แต่มิได้ดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนรั้วเหล็กออกไปจากถนนสาธารณประโยชน์ และจนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังมิได้มีการดำเนินการรื้อถอนรั้วแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยการไม่ดำเนินการรื้อถอนรั้วเหล็กพิพาทเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์ในถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า มาตรา ๕๐ (๒) แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๒) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ มาตรา ๕๓ (๑) บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๖ (๑) บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๓ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ บัญญัติว่า นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๕ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน และข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นว่า เจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับ

^{๔๑} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

เรื่องร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการปลูกสร้างรั้วเหล็กในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินปิดหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับถนนสาธารณประโยชน์ แต่มีได้ดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนรั้วเหล็กออกไปจากถนนสาธารณประโยชน์ ซึ่งจนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังมิได้มีการดำเนินการรื้อถอนรั้วแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความใส่ใจในหน้าที่ของตนดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมิให้ผู้ใดเข้าไปบุกรุกหรือครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวเพื่อยึดถือเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว ซึ่งกรณีนี้สามารถกระทำโดยรื้อถอนรั้วเหล็กพิพาทเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ประโยชน์ในถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีตามกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงสอดคล้องกับหลักกรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ขั้นตอนและระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด และหลักความรับผิดชอบ คือต้องรับผิดชอบในหน้าที่การงานของตนไม่เพิกเฉยต่อหน้าที่ มิฉะนั้นจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓.๑๐ แนวปฏิบัติราชการกรณีการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒)

เมื่อมีการขออนุญาตโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้ดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินไว้แล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกา ไม่จำเป็นต้องให้มีการดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีก มิฉะนั้นจะเป็นการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ซ้ำซ้อนสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกินสมควรและไม่ปรากฏว่ามีข้อขัดข้องอันเป็นอุปสรรคใดต้องดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชพิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ซึ่งดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินไว้แล้ว ตามข้อ ๑๐ (๓) ประกอบข้อ ๑๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นและสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกา
อธิบดีกรมที่ดิน

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๕๙)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๖)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย พ. กับนาง จ. มีพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกา) ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมที่ดิน) ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ นาย พ. เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๓ ตำบลเขาแก้ว อำเภอลานสกา (เดิมเป็นกิ่งอำเภอลานสกา) จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื้อที่ประมาณ ๕๐ ไร่ ต่อมา เมื่อวันที่

๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ นาย พ.แจ้งการครอบครองที่ดินดังกล่าวตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๔๑๔ เนื้อที่ประมาณ ๒๐ ไร่ โดยปลูกต้นยางพาราและไม้ยืนต้นอื่น ๆ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๒ นาย พ. ถึงแก่ความตาย โดยทำพินัยกรรมยกที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๑๔ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รับมรดกแบ่งแยกที่ดิน ต่อมา เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ ทางราชการประกาศให้ ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ ไปติดต่อสำนักงานที่ดินที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อให้ ทางราชการดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ได้รับการแบ่งให้ที่ดินทั้งสี่จึงยื่นคำขอ ออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำขอลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๙ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการรังวัดที่ดินเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ผลการรังวัดได้เนื้อที่ ๕๔ ไร่ ๑ งาน ๙๕ ๕/๑๐ ตารางวา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว ปรากฏว่าที่ดินตั้งอยู่ติดต่อกับเขาหรืออยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ต้องให้คณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามกฎหมาย ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความ ใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินและเสนอความเห็น ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่ เพียงใด และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว และเรื่องไม่ขัดกับระเบียบกฎหมาย จึงจะออกโฉนดที่ดินให้ได้ แต่ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าได้รับแจ้ง จากผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ (นครศรีธรรมราช) ซึ่งเป็นกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานตรวจพิสูจน์ที่ดินติดราชการตามแผนงานประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ คาดว่าน่าจะแล้วเสร็จ ในเดือนกันยายน ๒๕๕๓ และให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศทุกช่วงปีที่มีการบันทึกภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อตรวจสอบความต่อเนื่องของการทำประโยชน์ในที่ดิน โดยภาพถ่ายทางอากาศดังกล่าวต้องสั่งซื้อ จากกรมแผนที่ทหาร แล้วให้ผู้เชี่ยวชาญส่วนกลางอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศ และกรรมที่ดิน ที่ขอออกโฉนดที่ดินตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สั่งการ ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบรายงานเพื่อขออนุมัติจากส่วนกลางทุกราย จึงยังไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้ได้หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกา ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า เจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินแล้วปรากฏว่าที่ดินตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ป่าท่ง - ขุนน้ำ - เขาชง ซึ่งคณะกรรมการตามคำสั่งจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จะต้องดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดิน จึงให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปพบเพื่อนำคณะกรรมการไปตรวจพิสูจน์ที่ดินใน วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปพบ ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ว่า ราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชยังไม่ได้ลงลายมือชื่อในรายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบการออก โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินหลักฐานที่ดินเดิม ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองจึงเดินทางกลับและรอฟังผลรายงานการประชุมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ล่าช้าเกินสมควร จึงยื่นคำขอตรวจสอบและ คัดถ่ายเอกสารที่เกี่ยวข้อง จึงทราบว่าคุณกรรมการตรวจสอบการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์เป็นการเฉพาะราย กรณีได้เนื้อที่เกินหลักฐานที่ดินเดิมดังกล่าว พิจารณาเรื่องการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในการประชุม เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ แล้วมีมติว่า ผลการพิจารณา คำขอออกโฉนดที่ดินจากหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๑๔ เนื้อที่ ๒๐ ไร่ ผลการรังวัดออกโฉนดที่ดินได้เนื้อที่ ๕๔ ไร่ ๑ งาน ๙๕ ๕/๑๐ ตารางวา มากกว่าหลักฐานเดิม ๓๔ ไร่ ๑ งาน ๙๕ ๕/๑๐ ตารางวา คณะกรรมการฯ ร่วมกันตรวจสอบแล้วเห็นว่า ไม่มีการนำที่ดินนอกหลักฐานมารวมออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เหตุที่เนื้อที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการรังวัดและคำนวณเนื้อที่ต่างวิธีกัน และได้ตรวจสอบหลักฐานที่ดินแปลง

ข้างเคียง สารบบที่ดิน รูปแผนที่ ผลการรังวัดและระวางแผนที่ประกอบแล้วเห็นว่า หลักฐาน ส.ค. ๑ เดิม มีความคลาดเคลื่อน เห็นควรให้ออกโฉนดที่ดินตามผลการรังวัด โดยคณะกรรมการฯ ไม่มีความเห็นแย้ง ในการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลและสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กลับปล่อยปละละเลย ต่อหน้าที่ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองล่าช้าเกินสมควร ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขออโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการขออโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จากการตรวจสอบเอกสารในสำนวนตามบันทึกถ้อยคำ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ปรากฏว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีสภาพ และการทำประโยชน์ มีลักษณะเป็นสวนเขา เป็นที่ราบสวนเขาเป็นส่วนใหญ่ ทำประโยชน์ปลูกยางพารา มีต้นจำปาทอง มังคุด ทุเรียน จำปาตะ ประปรายอายุประมาณ ๕ ปี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ถ้อยคำ ต่อคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินว่า นาย พ. ขอสงเคราะห์กองทุนสวนยางพารามาแล้ว ๒ รุ่น ปัจจุบันผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ขอสงเคราะห์กองทุนสวนยางเองมาประมาณ ๕ ปี ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ปัจจุบันเป็นผู้ขอสงเคราะห์กองทุน สวนยางพาราเองประมาณ ๑๘ ปี แสดงว่ามีการครอบครองทำประโยชน์โดยการทำสวนยางพารามาแล้วเป็น เวลานาน ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ภาพถ่ายโครงการที่คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ ที่ดินใช้ประกอบการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ตำแหน่งที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำรังวัดออกโฉนดที่ดินปรากฏร่องรอย การทำประโยชน์ที่ชัดเจนโดยปลูกไม้ยืนต้น จึงแสดงให้เห็นว่าที่ดินแปลงพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอรังวัด ออกโฉนดที่ดินมีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จำแนกเป็นเขตป่าไม้ถาวร ป่าท่าจิว – ขุนน้ำ – เขาชง เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๑๖ ทั้งยังสอดคล้องกับหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๑๔ ตำบลเขาแก้ว อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งนาย พ. เป็นผู้แจ้งการครอบครองไว้ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ระบุว่านาย พ. ได้ที่ดินดังกล่าวมาโดยการจับจองตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ มีหลักฐานเป็นใบเหยียบย่ำ สภาพที่ดินเป็นเนินสวนดิน กรณีจึงไม่มีเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องนำเรื่องเสนอ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครศรีธรรมราช เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศทำการอ่าน แปล ตีความ การทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เพื่อพิสูจน์สิทธิว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดิน ของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่อย่างไร การที่ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ (นครศรีธรรมราช) เสนอความเห็นให้รวบรวม เรื่องการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสนอคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัด

^๒ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมาย นี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

นครศรีธรรมราช จึงเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลปกครองสูงสุดอีกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถรวบรวมเรื่องการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสนอคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครศรีธรรมราชพิจารณาส่งเรื่องให้คณะกรรมการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศทำการอ่าน แปล ตีความการทำประโยชน์ในแปลงที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามความเห็นของผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑๒ (นครศรีธรรมราช) ได้ เนื่องจากไม่พบเอกสารการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ปรากฏอยู่ในสารบบที่ดิน และปัจจุบันเรื่องราวการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลเขาแก้ว ประธานคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามคำสั่งจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ กำหนดตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกครั้งในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ จากคำชี้แจงดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามคำสั่งจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ได้ดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มีการดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีก จึงเป็นการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่ซ้ำซ้อน ทั้งเอกสารบันทึกการตรวจพิสูจน์ที่ดินเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าไม่พบในสารบบที่ดินก็เป็นเอกสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อประกอบคำให้การต่อสู้คดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มีการดำเนินการนัดทำการตรวจพิสูจน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกครั้งในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ จึงเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเกินสมควร จึงเห็นว่านับแต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามคำขอ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๙ และคำขอ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๙ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องคดีต่อศาลเป็นระยะเวลาถึง ๘ ปี ๑๑ เดือน โดยไม่ปรากฏว่ามีข้อขัดข้องอันเป็นอุปสรรคที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชพิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินตามคำสั่งจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ตามข้อ ๑๐ (๓)^{๘๘}

^{๘๘} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

๑.๒๓

๑.๒๓

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารตามมติคณะรัฐมนตรีและกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้วแต่ที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อาคาร เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

๑.๒๓

๑.๒๓

ประกอบข้อ ๑๖^{๘๔} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองล่าช้าเกินสมควร

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ขั้นตอนการขออโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามที่กรมที่ดินกำหนดมี ดังนี้ ๑. รับบัตรคิวจากประชาสัมพันธ์ ๒. ชี้ระวางแผนที่ ๓. รับคำขอสอบสวน ชำระเงินค่าธรรมเนียม ๔. ฝ่ายรังวัดดำเนินการ นัดทำการรังวัด กำหนดตัวข้างรังวัด ๕. ค้นหารายชื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง และพิมพ์หมายข้างเคียง ๖. รับหมายแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียง วางเงินมัดจำรังวัดรับหลักเขตที่ดิน ๗. ช่างรังวัดออกไปทำการรังวัด พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ที่ดิน ๘. คำนวณเนื้อที่ และเขียนรูปแผนที่โฉนดที่ดิน ๙. เจ้าพนักงานที่ดินประกาศการแจกโฉนดที่ดิน ๓๐ วัน ๑๐. ประกาศแจกที่ดินให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่และในบริเวณที่ดินนั้นแห่งหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ๑๑. เสนอเรื่องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีขออโฉนดที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองหรือกรณีเนื้อที่เกิน ๕๐ ไร่ ตามมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ๑๒. ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ ตรวจสอบกรณีที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้ ๑๓. ประสานงานกับ ส.ป.ก. หรือผู้ปกครองนิคมฯ กรณีที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินฯ นิคมสร้างตนเอง หรือสหกรณ์นิคม ๑๔. เสนอเจ้าพนักงานที่ดินลงนามออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอและแจ้งเจ้าของที่ดินมารับโฉนดที่ดิน ๑๕. แจกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอ^{๘๕} และตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความร่วมมือผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๐ (๓) กำหนดว่า เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถื่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้ ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารตามมติคณะรัฐมนตรี และกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารตามมติคณะรัฐมนตรี ลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ได้ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อาคารตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

^{๘๔} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๖ ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ทายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๘๕} การขออโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย, <https://www.dol.go.th>, ๒๒ มกราคม ๒๕๖๓

คณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมาย สำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีแต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตคาบเกี่ยวกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย ประกอบด้วย ๑๖ กำหนดว่า ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ทำยกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐ (๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้ตรวจพิสูจน์ที่ดินไว้แล้ว จึงขอดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินดังกล่าว กรณีนี้เมื่อไม่ปรากฏว่ามีข้อขัดข้องอันเป็นอุปสรรคที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชพิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน ซึ่งดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินไว้แล้ว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองล่าช้าเกินสมควร โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการขอออกโฉนดที่ดิน เฉพาะรายว่า เมื่อมีผู้มาขอออกโฉนดที่ดินซึ่งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินได้ดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินไว้แล้ว หากไม่ปรากฏว่ามีข้อขัดข้องอันเป็นอุปสรรคใดที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินดังกล่าวได้ ต้องดำเนินการเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาโดยเร็วไม่ปล่อยระยะเวลาทิ้งไว้จนล่าช้า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้จึงสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ขั้นตอนและระเบียบที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด และหลักความรับผิดชอบ คือต้องรับผิดชอบในหน้าที่การงานของตน ไม่เพิกเฉยต่อหน้าที่ที่มี รวมทั้งไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร มิฉะนั้นอาจทำให้เกิดความล่าช้าได้

๓.๑๑ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดในพื้นที่คาบเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒)

เมื่อการพิจารณาคำขออออกโฉนดที่ดินในพื้นที่คาบเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาตินั้น ยังมีความจำเป็นต้องมีการดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยต้องเข้าไปในพื้นที่อุทยานเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องขอบเขตของที่ดินที่ขออออกโฉนดตาม ตามข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความ ใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ เจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติจึงต้องยินยอมให้มีการเข้าไปดำเนินการรังวัดที่ดินพิพาทในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาลง

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๕๙)

พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ (ข้อ ๑๐ (๓) ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๕ (๑) และข้อ ๑๖)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) โดยมีหลักฐานเป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เลขที่ ๑๙๓ หมู่ที่ ๔ ตำบลเขาแก้ว อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช เนื้อที่ ๕๐ ไร่ โดยซื้อมาจากนาง ส. แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาหลวง) มีหนังสือคัดค้านว่าที่ดินอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาหลวงจึงไม่อาจจะอนุญาตให้ทำการรังวัดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงยกเลิกคำขอรังวัด หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกา ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่นัดทำการรังวัดพร้อมกับมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ไปประวัชชีแนวเขตที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกาว่า การขออนุญาตทำการรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติเขาหลวง เป็นการกระทำผิดต่อ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำการแผ้วถาง ทำแนวเขตที่ดินที่พิพาทและรังวัดทำแผนที่พิพาท เพื่อให้ทราบแนวเขตที่ดินชัดเจน ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ให้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีกับเจ้าพนักงานที่ดินเข้าทำการรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินและให้อนุญาตให้คณะทำงานสำรวจการครอบครองที่ดินของราษฎรในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาหลวงเข้าสำรวจการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยใช้หลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ฉบับเดิมซึ่งได้แจ้งการครอบครองที่ดินก่อนการบังคับใช้ พ.ร.ฎ. กำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาหลวง ในท้องที่ตำบลตอนตะโก ตำบลโมคลาน ตำบลหัวตะพาน ตำบลกะหรอ ตำบลนบพิตำ อำเภอท่าศาลา ตำบลเขาพระ ตำบลกะทูน ตำบลพิปูน ตำบลยางค้อม กิ่งอำเภอพิปูน อำเภอฉวาง ตำบลชะอวย ตำบลช้างกลาง อำเภอฉวาง ตำบลท่าजू อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช ตำบลพรหมโลก ตำบลบ้านเกาะ ตำบลอินทคีรี กิ่งอำเภอพรหมคีรี อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช และตำบลเขาแก้ว ตำบลท่าดี ตำบลกำโลน อำเภอลานสกา จังหวัดนครศรีธรรมราช ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ กรณีจึงเป็นการอ้างสิทธิในการครอบครองที่ดินก่อนการบังคับใช้ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยในการขออนุญาตที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน^{๘๖} นั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินและโฉนดที่ดินไว้ โดยผู้ฟ้องคดีและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ทำการรังวัดที่ดินเพื่อขออนุญาตที่ดินโดยมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของที่ดินตามสมควรแล้ว โดยลงที่หมายในระวางแผนที่แสดงตำแหน่งที่ดินที่ทำการรังวัดซึ่งตำแหน่งที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและเขตอุทยานแห่งชาติเขาหลวงทั้งแปลง แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ปักหลักเขตที่ดินตามข้อ ๑๕ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมาย

^{๘๖} ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายไม่ว่าจะได้มีประกาศของรัฐมนตรียตามมาตรา ๕๘ แล้วหรือไม่ก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควรให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนด

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองด้วย

ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗^{๘๗} แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ปักหลักไม้ไว้ในที่ดินจำนวน ๕๐ หลัก ซึ่งสามารถใช้แสดงตำแหน่งที่ดินเพื่อทำแผนที่ได้ เนื่องจาก ส.ค.๑ ฉบับเจ้าของที่ดินสูญหายทำให้ไม่ทราบบริเวณที่ตั้งแปลงที่ดินและอาณาเขตข้างเคียง และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำรังวัดที่ดินตามหลักไม้แล้วสำนักงานที่ดินจังหวัดมีหน้าที่เสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินอันประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อตรวจพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และสภาพที่ดินอาจออกโฉนดที่ดินให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ตามข้อ ๑๐ (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าว^{๘๘} ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการให้เจ้าพนักงานที่ดิน ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๑^{๘๙} ประกอบกับ

^{๘๗} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๕ การออกโฉนดที่ดินตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีการรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินโดยให้เจ้าของที่ดินปักหลักหมายเขตที่ดินไว้ทุกมุมที่ดินของตน

^{๘๘} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๐ เมื่อได้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

๑) ๑) ๑)

(๓) ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ในตำบลที่มีป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่าหรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและกรมป่าไม้หรือกรมพัฒนาที่ดินยังไม่ได้ขีดเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือกรณีที่ดินที่ขีดเขตแล้ว แต่ที่ดินที่ขออนุญาตออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีอาณาเขตติดต่อกับเขตหรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินประกอบด้วยป่าไม้อำเภอหรือผู้ที่ป่าไม้จังหวัดมอบหมายสำหรับท้องที่ที่ไม่มีป่าไม้อำเภอ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง) และกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจพิสูจน์เสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้หรือไม่ เพียงใด สำหรับที่ดินที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่ได้ขีดเขตหรือขีดเขตแล้วแต่ที่ดินดังกล่าวมีอาณาเขตติดต่อกับเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

^{๘๙} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๑ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการตามข้อ ๑๐ (๓) แล้ว ปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี หรือปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี แต่ผู้ขอได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนวันที่ทางราชการกำหนดให้ที่ดินนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาที่ประกาศตามข้อ ๑๐ (๑) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาดำเนินการตามข้อ ๑๐ (๒)

ข้อ ๑๖^{๙๐} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ หลังจากได้พิจารณาผลการตรวจพิสูจน์ที่ดินของคณะกรรมการแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการพิจารณาคำขออนุญาตที่ดินในรายชื่อของผู้ฟ้องคดียังไม่อาจดำเนินการตรวจพิสูจน์ที่ดินให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดในข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กรณีจึงยังมีความจำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่ามีอำนาจหน้าที่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในการปราบปรามการบุกรุกพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ จึงไม่ยินยอมให้มีการดำเนินการรังวัดที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ติดต่อกับเกี่ยวกับพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติเขาหลวงเพื่อตรวจสอบพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินและสภาพที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินในพื้นที่คาบเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ ในประเด็นที่สำคัญคือ การรังวัดขอบเขตที่ดินเพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ที่ดินข้างเคียงกับอุทยานที่มีความจำเป็นต้องเข้าไปตรวจพิสูจน์สิทธิการครอบครองและสภาพที่ดินในพื้นที่อุทยานนั้น เจ้าหน้าที่อุทยานต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รังวัดขอบเขตเข้าไปในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้ โดยคดีนี้เป็นการอ้างสิทธิในที่ดินก่อนที่จะมีการประกาศเป็นพื้นที่อุทยานและบังคับใช้ พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่จะต้องมีการตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อตรวจพิสูจน์ว่าผู้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และสภาพที่ดินอาจออกโฉนดที่ดินได้ตามคำขอได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งกฎหมายกำหนดว่า หากมีความจำเป็นที่จะยังคงต้องดำเนินการพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนด โดยกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการตรวจพิสูจน์ที่ดินที่มีข้อสงสัยว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ว่าต้องมีขั้นตอนและวิธีการตรวจพิสูจน์ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หลายภาคส่วน ทั้งยังต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดิน ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐ (๓) ของกฎกระทรวงดังกล่าว โดยในการตรวจพิสูจน์ที่ดินนั้น อาจจะต้องมีการเข้าไปในพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ ซึ่งแม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในการปราบปรามการบุกรุกพื้นที่ของอุทยานแห่งชาติ ในการดูแลไม่ให้มีการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติก็ตาม แต่เมื่อการเข้าไปตรวจพิสูจน์ที่ดินนั้นเป็นการเข้าไปในพื้นที่อุทยานแห่งชาติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่อุทยานจึงต้องยินยอมให้มีการดำเนินการรังวัดที่ดินนั้น จึงสรุปได้ว่า การตรวจพิสูจน์ที่ดินเป็นการเข้าไปในพื้นที่ที่มีกฎหมายคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษ เป็นการเข้าไปโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและเข้าอย่างถูกต้อง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ก็ต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และการเข้าร่วม

^{๙๐} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

ข้อ ๑๖ ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายตามมาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส. ๑ ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้ และให้นำข้อ ๗ (๒) ข้อ ๑๐(๒) และ (๓) ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ไปตรวจพิสูจน์ที่ดินนั้นก็เพื่อสิทธิของประชาชน ไม่ได้เป็นการเข้าไปเพื่อบุกรุกทำลายอุทยานแห่งชาติอันจะถือเป็นการบุกรุกแต่อย่างใด โดยในเรื่องนี้จะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักสำนึกรับผิดชอบ กล่าวคือในการที่หน่วยงานหลายหน่วยงานต้องปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกันนั้น ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรนั้นล้วนมีความสำคัญเท่า ๆ กัน แม้จะมีหน้าที่แตกต่างกัน แต่หากต้องมีการทำงานร่วมกัน หรือต้องอาศัยความร่วมมือบางประการ ก็จะต้องมีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ หากเกิดปัญหาที่ต้องหาทางออกร่วมกัน เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการในภาพรวมของประเทศ

๓.๑๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานเมื่อมีผู้แจ้งความนำจับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒)

เมื่อมีการแจ้งความนำจับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้ง ไม่ว่าจะผู้แจ้งความจะกระทำโดยหวังจะได้รับเงินสินบนหรือไม่ก็ตาม เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งก็มีหน้าที่ที่ต้องทำไปรับแจ้งความตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กำหนด ทั้งต้องให้คำแนะนำให้ผู้แจ้งความนำจับดำเนินการอย่างถูกต้อง โดยผู้แจ้งความนำจับที่จะมีสิทธิได้รับเงินสินบนนั้นจะต้องมีการแจ้งถึงการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดอย่างไร มิใช่เพียงผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิดเท่านั้น

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หน่วยงานทางปกครอง : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : คณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัล

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๒๗ วรรคสอง)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗ (ข้อ ๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) และข้อ ๑๓)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แจ้งความนำจับนาย อ. กัปปก ผู้ต้องหากระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด แต่กลับไม่มีชื่อของผู้ฟ้องคดีที่จะมีสิทธิได้รับเงินสินบนและเงินรางวัล ผู้ฟ้องคดีจึงร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัล) มีมติว่า พฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีได้นำข้อมูลเกี่ยวกับผู้ค้ายาเสพติดในเรือนจำกลางพิษณุโลกแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสังกัดกองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ๔ นั้น ยังถือไม่ได้ว่าเป็นผู้แจ้งความนำจับที่จะมีสิทธิได้รับเงินสินบนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การจับกุมดังกล่าวเกิดจากการให้ข้อมูลของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้แจ้งความนำจับ และมีสิทธิจะได้รับเงินสินบนรางวัล จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลในการจับกุมยาเสพติดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีแจ้งความนำจับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษต่อพันตำรวจโท ว. เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง (๒) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๑} ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น โดยผู้ฟ้องคดีหวังจะได้รับเงิน

^{๑๑} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งความตามระเบียบนี้

สินบน กรณีจึงจะเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งต้องทำใบรับแจ้งความตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กำหนด ตามข้อ ๑๓ ของระเบียบดังกล่าว^{๑๒} หากเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งเห็นว่าการแจ้งความนำจับยังดำเนินการไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งก็ต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการให้ถูกต้อง เมื่อไม่มีการทำใบรับแจ้งความตามแบบที่ ป.ป.ส. กำหนด ก็ถือเป็นความบกพร่องของเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งที่มีได้แนะนำตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^{๑๓} ซึ่งใช้บังคับในเวลาที่มีการพิจารณาสิทธิของผู้ฟ้องคดี ว่ามีสิทธิได้รับเงินสินบน หรือไม่ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งมิได้ทำใบรับแจ้งความตามแบบที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งความไว้ จึงมิใช่เป็นเหตุที่จะอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิที่จะรับเงินสินบนอย่างไรก็ตาม ข้อ ๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗^{๑๔} บัญญัติว่า “ผู้แจ้งความนำจับ” หมายความว่า ผู้แจ้งความว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งความตามระเบียบนี้ นั้น จะเห็นได้ว่า ผู้แจ้งความนำจับซึ่งจะมีสิทธิได้รับเงินสินบนต้องแจ้งความว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งหมายถึงว่า ผู้แจ้งต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานว่าผู้ใดกระทำความผิดหรือการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษอันนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดตามที่เจ้าพนักงานได้รับแจ้ง ซึ่งจากหนังสือร้องทุกข์ต่อสำนักงาน ป.ป.ส. ของผู้ฟ้องคดี ระบุว่าผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ทราบจากนักโทษภายในเรือนจำกลางพิษณุโลกว่า มียาเสพติด ยาบ้าจำหน่าย โดยมีโกดังอยู่ในกรุงเทพฯ มีนักโทษในเรือนจำเป็นผู้ติดต่อผู้จำหน่ายยาเสพติดให้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้พูดคุยติดต่อกับตาบตำรวจ ส. และพันตำรวจโท ว. เพื่อแจ้งข่าวดังกล่าว และมีการวางแผนล่อซื้อยาเสพติดอยู่หลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดพร้อมของกลาง จึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งถึงการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดอย่างไร ตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว แต่เป็นเพียงผู้แจ้งเบาะแสให้เจ้าหน้าที่ทราบอันนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้แจ้งความนำจับที่มีสิทธิได้รับเงินสินบน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งเมื่อมีผู้แจ้งความนำจับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในประการที่สำคัญ คือ

(๒) พนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่สืบสวนจับกุมที่มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจ หรือหัวหน้าสถานีตำรวจตำบล

๑๓๑

๑๓๑

^{๑๒} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๑๓ การแจ้งความนำจับให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตามข้อ ๑๒ และก่อนการจับกุมโดยทำใบรับแจ้งความตามแบบที่ ป.ป.ส. กำหนด เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะแจ้งความนำจับด้วยวาจาต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจก่อนและจัดทำหลักฐานการแจ้งความภายหลังการจับกุมได้

^{๑๓} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒๗ วรรคสอง ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

^{๑๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๖ ในระเบียบนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

๑๓๑

๑๓๑

“ผู้แจ้งความนำจับ” หมายความว่า ผู้แจ้งความว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งความตามระเบียบนี้

๑๓๑

๑๓๑

เมื่อมีการแจ้งความนำจับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗ แม้ผู้แจ้งความดังกล่าวจะกระทำโดยหวังจะได้รับเงินสินบนหรือไม่ก็ตาม เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งต้องทำใบรับแจ้งความตามแบบที่ ป.ป.ส. กำหนด ตามข้อ ๑๓ ของระเบียบดังกล่าว^{๔๕} หากการแจ้งความนำจับยังดำเนินการไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานผู้รับแจ้งก็ต้องให้คำแนะนำแก่ผู้แจ้งความดำเนินการให้ถูกต้อง หากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นก็จะถือเป็นความบกพร่องของเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งที่มีได้แนะนำตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักความโปร่งใสที่จะต้องมีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน โดยกรณีเป็นการต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็น

ส่วนการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิที่จะรับเงินสินบนในคดีนี้ นั้น ก็เป็นเรื่องที่ต้องมาพิจารณาด้วยว่า ผู้แจ้งความนำจับนั้นเป็นผู้แจ้งความนำจับตามนิยามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะที่มีการแจ้งความนำจับในคดีนี้หรือไม่ โดยศาลได้พิจารณาว่า การแจ้งความนำจับนั้นจะต้องมีการแจ้งถึงการกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดว่าใครเป็นผู้กระทำความผิดอย่างไร หากไม่ได้เป็นการแจ้งที่ชัดเจนก็จะเป็นเพียงผู้แจ้งเบาะแสให้เจ้าหน้าที่ทราบอันนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบัน ข้อ ๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้แจ้งความนำจับ เงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่และเงินช่วยเหลือในการปฏิบัติงานยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติว่า “ผู้แจ้งความนำจับ” หมายความว่า ผู้แจ้งความว่ามีกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งความตามระเบียบนี้ และต้องมีข้อมูลรายละเอียดที่นำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิด หรือตรวจยึดยาเสพติดของกลางได้ กรณีเป็นการแก้ไขนิยามคำว่าผู้แจ้งความนำจับจากเดิมให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และคำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้ก็สอดคล้องกับนิยามที่ได้แก้ไขใหม่นี้ ซึ่งในเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องหลักนิติธรรม ในประเด็นเกี่ยวกับการปรับใช้กฎหมาย ในกรณีที่จะต้องมีการตีความบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นมากที่สุด ฝ่ายปกครองควรต้องพิจารณาเนื้อความตามบทบัญญัติประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้การใช้กฎหมายเป็นอย่างชัดเจน ถูกต้อง และเป็นธรรมที่สุด

๓.๑๓ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอให้โรงพยาบาลเปิดเผยเวชระเบียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒)

เมื่อคดีนี้โรงพยาบาลศิริราชซึ่งเป็นผู้ครอบครองและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเวชระเบียนผู้ป่วยในของโรงพยาบาล ไม่สามารถเปิดเผยเวชระเบียนตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ป่วยในได้ ซึ่งคำขอดังกล่าวถือเป็นการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อเวชระเบียนดังกล่าวสูญหายไปจากการครอบครองของโรงพยาบาล จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากโรงพยาบาลศิริราชปล่อยปละละเลยให้เวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับพ้นไปจากการครอบครอง

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

^{๔๕} แม้จะมีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดียาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้แจ้งความนำจับ เงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่และเงินช่วยเหลือในการปฏิบัติงานยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๑ แต่บทบัญญัติตาม ข้อ ๑๒ และ ข้อ ๑๓ ยังมีสาระสำคัญในประเด็นที่นำมาวิเคราะห์เช่นเดียวกัน

หน่วยงานทางปกครอง : มหาวิทยาลัยมหิดล

ตัวบทกฎหมาย : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๕๘)
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง)

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕)

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการรักษาอาการป่วยด้วยโรค S.L.E. หรือโรคภูมิแพ้ที่โรงพยาบาลศิริราชซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี (มหาวิทยาลัยมหิดล) และได้รับการรักษาต่อเนื่องมาโดยตลอดจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีมีอาการชักหมดสติ ญาติได้นำตัวส่งโรงพยาบาลศิริราชและได้รับการรักษาด้วยการผ่าตัดสองครั้ง หลังจากการผ่าตัดแล้วขาทั้งสองข้างของผู้ฟ้องคดีเป็นอัมพาตไม่มีความรู้สึกและไม่สามารถควบคุมระบบขับถ่ายได้ ผู้ฟ้องคดีได้พยายามสอบถามสาเหตุของอาการอัมพาตแต่ไม่ได้รับคำตอบ เมื่อผู้ฟ้องคดีขอทราบชื่อของแพทย์ผู้ทำการผ่าตัดเพื่อสอบถามสาเหตุของความพิการแต่ไม่ได้รับคำตอบใด ๆ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาลศิริราชต่อเนื่องมาตลอด เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ทนายความมีหนังสือแจ้งไปยังโรงพยาบาลศิริราชเพื่อขอใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประณาศลสิทธิของผู้ป่วยของแพทย์สภา และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ให้ส่งต้นฉบับหรือสำเนาเวชระเบียนประวัติการรักษาผู้ฟ้องคดีทั้งหมดเพื่อตรวจสอบว่าความพิการของผู้ฟ้องคดีเกิดจากสาเหตุใด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับสำเนาเอกสารบางส่วนเป็นเวชระเบียนผู้ป่วยนอกที่ไม่มีความสำคัญแต่ประการใด ไม่มีรายงานการผ่าตัดผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้ง ไม่มีรายงานการพยาบาลไม่มีรายงานและภาพถ่ายเอกซเรย์ร่างกายผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้โรงพยาบาลศิริราชส่งเอกสารดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตั้งใจไม่ให้เอกสารแก่ผู้ฟ้องคดีโดยจัดส่งสำเนาเอกสารให้เพียงหนึ่งฉบับ พร้อมทั้งแจ้งว่าเป็นเอกสารที่เป็นเวชระเบียนทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไปยังประธานคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค อาคารรัฐสภา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้จัดส่งเวชระเบียนให้แก่คณะกรรมการฯ และผู้ฟ้องคดี โดยยืนยันว่าเป็นเวชระเบียนทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นสำเนาเอกสารชุดเดียวกันกับที่เคยส่งให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งมายังผู้ฟ้องคดีว่าเอกสารสำคัญที่ผู้ฟ้องคดีต้องการนั้นสูญหายไม่สามารถจัดส่งให้ผู้ฟ้องคดีได้ ข้อเท็จจริงนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยแจ้งต่อคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ฟ้องคดีมาก่อน นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังได้สร้างพยานหลักฐานให้แก่ตนเองด้วยการไปแจ้งความต่อสถานีตำรวจนครบาลบางกอกน้อยว่าเอกสารดังกล่าวสูญหาย อันเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ได้มีการชี้แจงต่อคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นการจงใจละเมิดต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ป่วย ลักษณะเป็นการปกปิดซ่อนเร้นเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีโดยกล่าวอ้างว่าสูญหาย เนื่องจากข้อความที่ปรากฏในเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีจะสามารถระบุได้ว่ามีความประมาทเลินเล่อในการรักษาตัวผู้ฟ้องคดี เอกสารดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องเก็บรักษาไว้เป็นอย่างดี โดยผู้ฟ้องคดียังคงรักษาตัวอย่างต่อเนื่องที่โรงพยาบาลศิริราช เวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำมาประกอบการรักษาผู้ฟ้องคดีอยู่เสมอ จึงไม่ควรมิเอกสารส่วนใดของเวชระเบียนสูญหาย แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าเวชระเบียนของผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่เป็นปัญหาที่ผู้ฟ้องคดีสงสัยกลับสูญหาย คงเหลือไว้แต่เวชระเบียนส่วนที่มีได้มีปัญหาสงสัยที่อยู่ครบถ้วน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการจงใจแจ้งความเท็จจนเป็นการปกปิดข้อเท็จจริงต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถได้รับเอกสารสำคัญเพื่อทำการตรวจสอบความผิดปกติในการรักษาซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความพิการได้

ทั้งยังเป็นการขัดขวางมิให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสใช้สิทธิในการเรียกร้องตามกฎหมายอันถือเป็นการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งมอบเวชระเบียนทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าโรงพยาบาลศิริราชได้รับตัวผู้ฟ้องคดีไว้เพื่อรักษาอาการป่วยหลายครั้ง เป็นทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน โดยโรงพยาบาลศิริราชรับตัวผู้ฟ้องคดีไว้เป็นผู้ป่วยในสองครั้ง ภายหลังจากการรักษาตัวด้วยการผ่าตัดผู้ฟ้องคดีสองครั้งแล้วผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับมาเยี่ยมได้เหมือนเดิม มีลักษณะเป็นอัมพาต อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงต่อร่างกายของผู้ฟ้องคดีที่มีผลร้ายอย่างรุนแรง เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อขอให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลศิริราชส่งมอบต้นฉบับหรือสำเนาเวชระเบียนทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อการตรวจสอบ แต่โรงพยาบาลศิริราชชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดีว่าเวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีทั้งสองครั้งสูญหาย จึงไม่สามารถดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีได้

เมื่อโรงพยาบาลศิริราชเห็นว่าเวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๑ หมายเลข AN. ๔๒ - ๐๗ ๔๑ ๙๕ สูญหายไปตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ อันเป็นวันสุดท้ายที่มารดาของผู้ฟ้องคดีเยี่ยมไปแล้วโรงพยาบาลศิริราชอ้างว่ามีได้นำส่งคืนส่วนเวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีครั้งที่ ๒ หมายเลข AN. ๔๓ - ๐๐ ๘๖ ๕๘ โรงพยาบาลศิริราชเห็นว่าสูญหายไปตั้งแต่วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่นายแพทย์ ช. ยิ้มไปใช้ศึกษาวิจัย การที่โรงพยาบาลศิริราชไม่ติดตามทวงคืนภายในเวลาอันสมควร ทั้งที่มีหลักฐานปรากฏแก่โรงพยาบาลให้เชื่อได้ว่าเวชระเบียนดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของผู้ใด จึงถือเป็นการไม่ให้ความสำคัญต่อเวชระเบียนของผู้ป่วยดังที่ควรจะเป็น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ทนายความมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ และฉบับลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๗ เพื่อร้องขอให้โรงพยาบาลศิริราชส่งต้นฉบับหรือสำเนาของเวชระเบียนผู้ป่วยในทั้งสองครั้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปตรวจสอบความผิดปกติกี่เกิดขึ้น แต่โรงพยาบาลศิริราชกลับมิได้ตรวจสอบถึงความมีอยู่ของเอกสารดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อผู้ฟ้องคดีร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภคประจำสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และร้องเรียนไปยังประธานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลศิริราชจึงชี้แจงว่าเวชระเบียนดังกล่าวสูญหาย ซึ่งจากผลการตรวจสอบของคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการกรณีร้องเรียนให้คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ เชื่อได้ว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเวชระเบียนผู้ป่วยในหมายเลข AN. ๔๒ - ๐๗ ๔๑ ๙๕ และหมายเลข AN. ๔๓ - ๐๐ ๘๖ ๕๘ ในความครอบครองของโรงพยาบาลศิริราชตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ตรวจสอบ โดยโรงพยาบาลศิริราชได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของตนไปแจ้งความกรณีที่เวชระเบียนผู้ป่วยในดังกล่าวสูญหายไว้ต่อสถานีตำรวจนครบาลบางกอกน้อยแล้ว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นใดที่พอพิงได้ว่าเวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีมิได้สูญหายไปจากการครอบครองของโรงพยาบาลศิริราช หรือโรงพยาบาลศิริราชปกปิดซ่อนเร้นเวชระเบียนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม โรงพยาบาลศิริราชย่อมไม่อาจยกเอาความสูญหายของเวชระเบียนขึ้นกล่าวอ้างว่าเกิดจากบุคคลอื่นเพื่อบอกปิดความรับผิดชอบของตนได้ แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะให้การต่อศาลว่าได้มีการสรุปข้อมูลและประเมินผลการรักษาจากเวชระเบียนผู้ป่วยในลงในใบสรุปข้อมูลและประเมินผลการรักษาผู้ป่วย แล้วนำไปสรุปดังกล่าวเก็บรวมอยู่กับเวชระเบียนผู้ป่วยนอกแล้วก็ตาม แต่การสรุปข้อมูลและประเมินผลเป็นเพียงการสรุปข้อความบางส่วนจากเวชระเบียนผู้ป่วยในเท่านั้น ข้อมูลที่ปรากฏในใบสรุปข้อมูลและประเมินผลการรักษาผู้ป่วยยังไม่เพียงพอที่จะทดแทนหรือเสมือนเวชระเบียนผู้ป่วยในได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยโรงพยาบาลศิริราชปล่อยให้เวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับพ้นไปจากการครอบครอง ทั้งยังเป็นการพ้นไปจากการครอบครองในลักษณะต่างกรรมต่างวาระกัน โดยเวชระเบียนผู้ป่วยใน

ฉบับที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามารดาของผู้ฟ้องคดียอมไปเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ส่วนเวชระเบียนผู้ป่วยในฉบับที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเพราะนายแพทย์ ช. ยืมไปแล้วติดตามคืนไม่ได้ เป็นผลให้เวชระเบียนดังกล่าวสูญหาย ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจได้รู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนที่ปรากฏอยู่ในเวชระเบียนผู้ป่วยในอย่างสมบูรณ์ครบถ้วน ตามนัยมาตรา ๒๕ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐^{๑๖} จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้ทนายความมีค่าขอเป็นหนังสือเพื่อให้โรงพยาบาลศิริราชส่งต้นฉบับหรือสำเนาเวชระเบียนทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีเพื่อนำไปตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิธีการรักษาผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รับรองไว้เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดและมีการนำข้อพิพาทสู่ศาล ก็ถือเป็นอำนาจของศาลที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ความคุ้มครองซึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิฉะนั้นแล้วสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายก็หาได้มีความหมายแต่ประการใดไม่ เมื่อคดีนี้โรงพยาบาลศิริราชซึ่งเป็นผู้ครอบครองและมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลเวชระเบียนผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถเปิดเผยเวชระเบียนตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีได้ ด้วยเหตุที่เวชระเบียนดังกล่าวสูญหายไปจากการครอบครอง จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้ฟ้องคดี อันเนื่องมาจากโรงพยาบาลศิริราชปล่อยให้เวชระเบียนผู้ป่วยในของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฉบับพ้นไปจากการครอบครอง ซึ่งเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๘^{๑๗} บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔^{๑๘} “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัว

^{๑๖} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับ มาตรา ๑๔ และ มาตรา ๑๕ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีค่าขอเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจสอบหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำ มาตรา ๙ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๑๘} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติ สุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัสหรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่หา

ของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้ขึ้นหรือมีเลขหมาย รหัสหรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้ขึ้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับ มาตรา ๑๔ และ มาตรา ๑๕ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสาร ส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน และเมื่อบุคคลนั้นมีคำขอเป็นหนังสือหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูล ข่าวสารนั้นจะต้องให้บุคคลนั้นหรือผู้กระทำการแทนบุคคลนั้นได้ตรวจสอบหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น และให้นำ มาตรา ๙ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับ โดยอนุโลม จะเห็นได้ว่า สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ที่บุคคลทุกคนพึงมี และจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการด้านการสาธารณสุขแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดเก็บเวชระเบียนของผู้ป่วยที่ต้องใช้ความระมัดระวังดูแลรักษาข้อมูลส่วนบุคคล และหากมีการร้องขอก็มีหน้าที่จัดการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยมีอาจอ้างความสูญหายหรือเสียหายใด ๆ ในการที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ มิฉะนั้นจะถือเป็นการละเมิด ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในหลักความโปร่งใสที่ต้องสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ทำให้เกิดความไว้วางใจ และหลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม

๓.๑๔ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๒๗/๒๕๖๒)

เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้รับหนังสือร้องเรียนของนาย ธ. เกี่ยวกับการจัดหาข้อมูลข่าวสารของอธิบดีกรมธนารักษ์ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการรวมถึงคณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ในการพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของนาย ธ. ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้จะปรากฏว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้พิจารณาแล้วมีความเห็นให้กรมธนารักษ์แจ้งผลการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารให้นาย ธ. ทราบอย่างครบถ้วนและปฏิบัติให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งอธิบดีกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการตามผลการพิจารณาดังกล่าวแล้ว แต่กรณีก็เป็นคนละส่วนกับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการยังไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้นาย ธ. ทราบ กรณีจึงถือว่าคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ
อธิบดีกรมธนารักษ์

ตัวบทกฎหมาย : พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (มาตรา ๑๓ วรรคสอง และมาตรา ๓๔)

ให้รู้ตัวผู้ขึ้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมธนารักษ์) ขอข้อมูลข่าวสารในความครอบครองของกรมธนารักษ์ จำนวน ๓ รายการ ได้แก่ (๑) บทกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินที่สนับสนุนให้กรมธนารักษ์ยื่นขอจดทะเบียนสัญญาเช่าอาคารและที่ดินราชพัสดุบริเวณตลาดใหม่คอนเมืองต่อกรมที่ดิน (๒) ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกรณีที่ดินกรมธนารักษ์อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑ ใช้อำนาจพิจารณาเพื่อยื่นคำขอจดทะเบียนสัญญาเช่าอาคารและที่ดินราชพัสดุตามข้อ ๑ รายบริษัท ป. ต่อกรมที่ดิน รวมถึงผลการพิจารณาดังกล่าว พร้อมกับรายชื่อเจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว และ (๓) ข้อมูลข่าวสารที่สื่อถึงการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า เมื่อให้บริษัท ป. เช่าอาคารราชพัสดุบริเวณตลาดใหม่คอนเมืองมีกำหนดเวลา ๒๙ ปี ๒ เดือน ๒๙ วัน จึงได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนรายชื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้นขอให้ผู้ฟ้องคดีระบุรายชื่อเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องใดและในช่วงระยะเวลาใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการฝ่าฝืนไม่จัดทำข้อมูลข่าวสารของราชการในความครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ) แต่เมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่แจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีและวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งผลการพิจารณาตามหนังสืออย่างถูกต้องและครบถ้วนตามขอบเขตของกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมถึงคณะอนุกรรมการพิจารณาและให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๓๔ แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐^{๙๙} ย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน^{๑๐๐} ในการพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน และหากเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็น ก็ขยายเวลาออกไปได้ แต่รวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน แต่จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ อันเป็นระยะเวลาที่พ้นกำหนดหกสิบวันดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไม่แล้วเสร็จและไม่ได้แจ้งผลการดำเนินการใด ๆ หรือแจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาแล้วเสร็จให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีแล้ว อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้มีหนังสือเชิญผู้แทนของกรมธนารักษ์ไปชี้แจงข้อเท็จจริงและได้มีความเห็นให้กรมธนารักษ์แจ้งผลการพิจารณาคำขอข้อมูลข่าวสารให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างครบถ้วนและปฏิบัติให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ส่วนหนังสือแจ้งข้อมูลข่าวสารเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ แม้ว่าจะเป็นไปตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็เป็นเรื่องการแจ้งผลการพิจารณาจัดทำข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับการแจ้งผลการพิจารณา

^{๙๙} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๔ คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้และให้นำความในมาตรา ๓๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๐๐} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๓ วรรคสอง ในกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายเวลาออกไปได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหกสิบวัน

เรื่องร้องเรียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในประการที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของประชาชนจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และจะต้องแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นแก่ผู้ร้องเรียนทราบ หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จและไม่ได้แจ้งผลการดำเนินการใด ๆ หรือแจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาแล้วเสร็จ ก็จะถือได้ว่าเจ้าหน้าที่นั้น ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยในคดีนี้ แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ามีการพิจารณาตามเรื่องร้องเรียนแล้ว และได้มีการแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามเรื่องร้องเรียนแล้ว ซึ่งได้มีการดำเนินการตามข้อร้องเรียนจนเรียบร้อยแล้ว แต่ถือเป็นคนละส่วนกับการแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ต้องแจ้งต่อผู้ยื่นคำร้องเรียนเท่านั้น เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ไม่ต้องคำนึงว่าผู้ร้องเรียนได้ทราบผลการพิจารณาแล้วหรือไม่ และไม่ต้องคำนึงว่า เรื่องที่มีการร้องเรียนได้รับการแก้ไขแล้วหรือไม่ อย่างไร หน่วยงานก็ต้องแจ้งผลการพิจารณาเพื่อเป็นการแน่นอนว่าประชาชนผู้ยื่นข้อร้องเรียนได้ทราบถึงผลการพิจารณานั้นแล้ว เพื่อประโยชน์ในการทราบสิทธิของตน หรือดำเนินการในประการอื่นใดต่อไป โดยรูปแบบของการแจ้งนั้น อาจเป็นไปตามที่หลักเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงาน หรือหากไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็จะต้องดำเนินการตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในหมวด ๔ ว่าด้วยการแจ้ง ทั้งนี้ ในเรื่องดังกล่าวจะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักสำนึกรับผิดชอบ โดยหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบในภาระหน้าที่จนเสร็จสิ้น และปฏิบัติโดยถูกต้อง

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

๔.๑ แนวปฏิบัติราชการกรณีการขอให้ผู้ว่าจ้างคืนค่าปรับตามสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒)

เมื่อครบกำหนดส่งมอบพัสดุตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรับแจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงจากคู่สัญญา และเมื่อคู่สัญญาได้ส่งมอบพัสดุให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบอกสงวนสิทธิ การเรียกค่าปรับในขณะที่รับมอบพัสดุนั้น จึงจะถือได้ว่า เป็นการปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการ เกี่ยวกับการแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับก่อนหรือในขณะที่รับมอบพัสดุตามข้อ ๑๒๗ วรรคห้า ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มิฉะนั้นจะไม่สามารถเรียกเอาค่าปรับตามสัญญาอันเป็นเบี้ยปรับในกรณีที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าได้ตามมาตรา ๓๘๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความชอบด้วยกฎหมาย, หลักว่าด้วยเงื่อนไขพิเศษในการทำสัญญาทางปกครอง, หลักคุณลักษณะเฉพาะของสัญญาทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง : เทศบาลตำบลนาขาม

ตัวบทกฎหมาย : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๓๘๐ วรรคสอง และมาตรา ๓๘๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๑๒๗ วรรคห้า)

สรุปคดี : ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบลนาขาม) ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก กำหนดเริ่มทำงานในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ และให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๒ วงเงินค่าจ้างจำนวน ๑,๒๔๕,๐๐๐ บาท กำหนดจ่ายเงินเป็นงวด ๆ รวม ๓ งวด ผู้ฟ้องคดีได้เริ่มเข้าทำงานตั้งแต่วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ แต่ระหว่างการปฏิบัติงาน ผู้ฟ้องคดีประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้ เนื่องจากเกษตรกรที่ปลูกข้าวในบริเวณพื้นที่ก่อสร้างยังไม่ได้เก็บเกี่ยวผลผลิต ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้มีการขะลอกการก่อสร้างไว้ก่อนจนกว่าเกษตรกรจะได้ทำการเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรแล้วเสร็จ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำการก่อสร้างและส่งมอบงานงวดที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ โดยหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับจากการทำงานล่าช้าเป็นเงินจำนวน ๑๘๙,๒๔๐ บาท จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๒ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับจากการทำงานล่าช้าเป็นเงินจำนวน ๗๐,๙๖๕ บาท ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้มีหนังสือโต้แย้งค่าปรับงวดที่ ๒ จากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๓ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ โดยหักเงินค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับจากการทำงานล่าช้าเป็นเงินจำนวน ๔๔,๘๒๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อสงวนสิทธิคำปรับเพียงแต่ได้มีการส่งหนังสือขอแจ้งสงวนสิทธิการปรับ ๓ ฉบับ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้สอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีการเบิกจ่ายเงินล่าช้า และได้ขอรับเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักไว้เป็นค่าเสียหายและเงินค่าปรับคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับรวมเป็นเงินจำนวน ๓๐๕,๐๒๕ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๓๐๕,๐๒๕ บาท **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบงานงวดที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ งวดที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ และงวดที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีสำหรับงานงวดที่ ๑ โดยหักค่าปรับเป็นเงิน ๑๘๙,๒๔๐ บาท สำหรับงานงวดที่ ๒ หักค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๗๐,๙๖๕ บาท สำหรับงานงวดที่ ๓ หักค่าปรับเป็นเงินจำนวน ๔๔,๘๒๐ บาท ตามลำดับ โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏตามใบตรวจรับพัสดุในแต่ละงวดงานว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างยืนยันว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างงานในแต่ละงวดงานมีปริมาณและคุณภาพถูกต้องจึงสมควรจ่ายเงินค่าจ้าง โดยไม่ได้เสนอให้บอกสงวนสิทธิปรับกรณีส่งมอบงานล่าช้าต่อผู้ถูกฟ้องคดี และภายหลังการเบิกจ่ายเงินแต่ละครั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้มีหนังสือโต้แย้งและขอคืนค่าปรับ พฤติการณ์แห่งคดีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและขอคืนเงินค่าปรับจากผู้ถูกฟ้องคดีมาโดยตลอด ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยินยอมเสียค่าปรับตามสัญญาจ้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะสามารถหักค่าปรับได้โดยไม่ต้องบอกสงวนสิทธิปรับ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยมีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิเรียกค่าปรับหลังสิ้นสุดสัญญาจ้างต่อผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งสงวนสิทธิการปรับและแจ้งการปรับถึงผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓ ฉบับ ปรากฏตามหนังสือสำนักงานเทศบาลตำบลนาขาม ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ หนังสือสำนักงานเทศบาลตำบลนาขาม ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ และหนังสือสำนักงานเทศบาลตำบลนาขาม ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ก็ตาม แต่หนังสือทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าว ได้จัดส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนในซองเดียวกันเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือทั้ง ๓ ฉบับ

ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๒ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการเกี่ยวกับการแจ้งสงวนสิทธิการเรียกค่าปรับก่อนหรือในขณะที่รับมอบพัสดุตาม ข้อ ๑๒๗ วรรคห้า ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕^{๑๐๐} ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกค่าปรับตามสัญญาอันเป็นเบี้ยปรับในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานล่าช้าได้ตามมาตรา ๓๘๑ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีหักเงินค่าจ้างในงวดที่ ๒ เป็นค่าปรับจำนวน ๗๐,๙๖๕ บาท และหักเงินค่าจ้างในงวดที่ ๓ เป็นค่าปรับจำนวน ๔๔,๘๒๐ บาท จากผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนเงินค่าจ้างที่หักไว้เป็นค่าปรับในงวดที่ ๒ และงวดที่ ๓ เป็นเงินจำนวน ๑๑๕,๗๘๕ บาท (๗๐,๙๖๕ + ๔๔,๘๒๐) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยตั้งแต่วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ และวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่ได้รับชำระค่าจ้างและถูกหักค่าจ้างไว้เป็นค่าปรับในงานงวดที่ ๒ และงวดที่ ๓ ตามลำดับ

แนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย:

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒ นี้จะเห็นว่า ข้อ ๑๒๗ วรรคห้า ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า เมื่อครบกำหนดส่งมอบพัสดุตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรีบแจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงจากคู่สัญญาและเมื่อคู่สัญญาได้ส่งมอบพัสดุให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบอกสงวนสิทธิ การเรียกค่าปรับในขณะที่รับมอบพัสดุนั้นด้วย ดังนั้น การบอกแจ้งสงวนสิทธิ จึงถือเป็นขั้นตอนที่จะต้องกระทำก่อนเรียกค่าปรับตามสัญญา มิฉะนั้นถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อมีกรณีส่งมอบงานล่าช้าเกิดขึ้น หากจะมีการคิดค่าปรับตามสัญญาอันเป็นเบี้ยปรับในกรณีดังกล่าวต้องมีการบอกสงวนสิทธิก่อนทุกครั้งจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในเรื่องหลักนิติธรรมที่คำนึงถึงความเป็นธรรมความถูกต้องตามกฎหมายในการที่จะให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้กฎหมายโดยเคร่งครัด มิใช่ตามอำเภอใจของบุคคลโดยในเรื่องนี้เป็น การประกันความเป็นธรรมให้กับประชาชนที่จะต้องทราบสิทธิที่ตนอาจถูกกระทบในอนาคต

๔.๒ แนวปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความผิดพลาดของหน่วยงานอันทำให้ผู้ชนะการประมูลจ้างไม่เข้าทำสัญญาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒)

การคำนวณวัสดุผิดพลาดเป็นความบกพร่องของหน่วยงานโดยแท้ เมื่อผู้ชนะการประมูลจ้างได้แจ้งข้อผิดพลาดดังกล่าวให้หน่วยงานทราบแล้ว แต่หน่วยงานเพิกเฉย ผู้ชนะการประมูลจ้างจึงมีเหตุอันสมควรในการไม่เข้าทำสัญญาจ้างกับหน่วยงาน การมีคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานด้วยเหตุไม่เข้าทำสัญญาจ้างดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๑๐๐} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๑๒๗ วรรคห้า เมื่อครบกำหนดส่งมอบพัสดุตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรีบแจ้งการเรียกค่าปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงจากคู่สัญญาและเมื่อคู่สัญญาได้ส่งมอบพัสดุให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบอกสงวนสิทธิ การเรียกค่าปรับในขณะที่รับมอบพัสดุนั้นด้วย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง : หลักความสุจริต

เจ้าหน้าที่ของรัฐ : นายกเทศมนตรีตำบลจอมพระ

ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตัวบทกฎหมาย : กฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพวิศวกรรมและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. ๒๕๕๐

(ข้อ ๓ (๓))

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๓๕ (ข้อ ๒๐ (๒) และ (๓))

สรุปคดี : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประมูลจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โครงการก่อสร้างต่อเติมหลังคาคลุมแผงค้าตลาดสดเทศบาลตำบลจอมพระ ในราคา ๙๑๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำแบบก่อสร้างโครงการดังกล่าวมาถอดแบบรายการก่อสร้าง จึงทราบว่าเทศบาลตำบลจอมพระจัดทำวัสดุก่อสร้างผิดไปจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในแบบก่อสร้าง โดยในส่วนแบบประมาณการก่อสร้าง (BOQ) ไม่ได้ระบุรายการเหล็กรูปตัวซีที่ใช้ในส่วนของโครงหลังคา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร อันเป็นการแสดงเจตนาไม่สุจริต ปกปิดความจริง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าทำสัญญากับเทศบาลตำบลจอมพระได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกเทศมนตรีตำบลจอมพระ) จึงรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์) เพื่อพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ณ. เป็นผู้ทำงาน และได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงาน และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สาเหตุที่โครงหลังคาพิพาทตามแบบประมาณการก่อสร้าง (BOQ) ไม่มีรายการเหล็กตัวซี จำนวน ๑๓๐ ท่อน คิดเป็นเงินประมาณ ๗๒,๔๑๐ บาท เกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ตรวจสอบแบบรูป รายการละเอียด แบบประมาณการก่อสร้าง (BOQ) ให้ถูกต้องเสียก่อนทำการประกาศประมูลจ้างโครงการพิพาท ทำให้การกำหนดราคากลางการก่อสร้างต่ำกว่าค่างานจริงตามแบบแปลนก่อสร้าง คิดเป็นเงินประมาณ ๗๒,๔๑๐ บาท เป็นกรณีที่ไม่ควรเกิดขึ้นหากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะตำแหน่งเจ้าหน้าที่พัสดุซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำรายละเอียดของพัสดุและกำหนดราคากลางงานที่จะจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๒๐ (๒) และ (๓)^{๑๐๒} ส่วนช่างโยธา มีหน้าที่ในการเขียนแบบรูป รายการละเอียดและคำนวณปริมาณวัสดุก่อสร้างในแบบประมาณการการก่อสร้าง

^{๑๐๒} ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๒๐ ก่อนดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธี นอกจากการซื้อที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามข้อ ๒๑ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างตามรายการดังต่อไปนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง

(๒) รายละเอียดของพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง

(๓) ราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการหรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลา ๒ ปีงบประมาณ

(BOQ) กฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพอิสระและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓ (๓)^{๑๐๓} เมื่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่ในการดำเนินการเช่นนั้นแล้ว แต่ไม่ได้กระทำให้ครบถ้วนสมบูรณ์ กรณีจึงฟังได้ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และหลักวิชาชีพอ่างเคร่งครัด อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีตรวจพบ และแจ้งเหตุให้ทราบแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา ซึ่งเห็นได้ชัดว่า หากผู้ฟ้องคดี เข้าทำสัญญาย่อมได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๗๒,๔๑๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิปฏิเสธ การเข้าทำสัญญาดังกล่าวได้ กรณีจึงมีเหตุผลอันสมควรในการไม่เข้าทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและหุ้นส่วนผู้จัดการของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานจึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัย ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย :

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความผิดพลาด ของหน่วยงานอันทำให้ผู้ชนะการประมูลจ้างไม่เข้าทำสัญญาจ้าง ในประการที่สำคัญ คือ โดยทั่วไปเอกชน ผู้ชนะการประมูลจ้างจะต้องเข้าทำสัญญากับหน่วยงาน ถ้าไม่ทำสัญญาก็จะเป็นผู้ผิดสัญญา และหน่วยงานก็มี อำนาจที่จะออกคำสั่งให้เป็นผู้ทำงานได้ แต่ก็อาจไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป หากความผิดพลาดเกิดมาจาก หน่วยงาน อย่างเช่นในคดีนี้ที่เกิดความผิดพลาดจากแบบประมาณการก่อสร้างที่หน่วยงานจัดทำขึ้น ทั้งเอกชน ก็ได้ทักท้วงให้หน่วยงานแก้ไขแล้ว แต่หน่วยงานไม่ดำเนินการแก้ไข กลับออกคำสั่งให้เอกชนเป็นผู้ทำงาน ศาลปกครองเห็นว่า เมื่อกรณีเป็นความผิดพลาดของหน่วยงาน จากการทำหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และ หลักวิชาชีพอ่างเคร่งครัดในการตรวจสอบแบบประมาณการก่อสร้างก่อนทำการประกาศประมูลจ้าง ทำให้ เกิดข้อผิดพลาดจนเอกชนไม่อาจเข้าทำสัญญา เอกชนจึงไม่ใช่ผู้ต้องรับความผิดพลาดนั้น และมีสิทธิ ที่จะปฏิเสธการเข้าทำสัญญาได้ ดังนั้น คำสั่งให้เอกชนเป็นผู้ทำงานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงสรุปได้ว่า เมื่อมี การไม่เข้าทำสัญญาที่ประมูลจ้าง ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า การไม่เข้าทำสัญญาดังกล่าว เป็นความผิดพลาดของเอกชนหรือฝ่ายปกครอง หากเป็นความผิดพลาดของฝ่ายปกครองก็ไม่ควรไปเรียกร้อง ความเสียหายจากผู้ใด มิฉะนั้น จะเป็นการที่หน่วยงานใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เพราะความผิดพลาดเกิดจาก การทำงานของตน แต่กลับการออกคำสั่งให้เอกชนเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนกรณีจะถือว่าเป็นการกระทำผิด ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่นั้น ก็ต้องพิจารณาต่อไป ซึ่งเรื่องนี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในเรื่อง หลักคุณธรรม คือเจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หากมีการความผิดพลาดเกิดขึ้นก็ต้องมีวิธีจัดการที่ถูกต้อง เหมาะสม ในการแก้ไขข้อผิดพลาดนั้น นอกจากนี้ ในการลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องเป็นไปตามหลักความโปร่งใส คือ ต้องมีการลงโทษตามที่กฎหมาย กำหนดอย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อบุคคลผู้กระทำความผิดเท่านั้น

^{๑๐๓} กฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพอิสระและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๓ งานในวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแต่ละสาขา มีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๓) งานออกแบบและคำนวณ หมายถึง การใช้หลักวิชาและความชำนาญเพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดในการก่อสร้าง การสร้าง การผลิต หรือการวางผังโรงงานและเครื่องจักร โดยมีรายการคำนวณ แสดงเป็นรูป แบบ ข้อกำหนด หรือประมาณการ

๑.ล๑

๑.ล๑

ดัชนีหัวข้อเรื่อง

ประเภทคดี	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
การเกษตรและสหกรณ์	คำพิพากษาที่ อ.๒๙๓/๒๕๖๒	๗๐
การพาณิชย์และการอุตสาหกรรม	คำพิพากษาที่ อ.๒๕/๒๕๖๒	๔๐
การศึกษา	คำพิพากษาที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒	๕
	คำพิพากษาที่ อ.๒๕๙/๒๕๖๒	๖๘
การสาธารณสุขและการอนามัย	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
	คำพิพากษาที่ อ.๘/๒๕๖๒	๔๒
ข้อมูลข่าวสาร	คำพิพากษาที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒	๘๙
	คำพิพากษาที่ อ.๗/๒๕๖๒	๓๖
	คำพิพากษาที่ อ.๒๗/๒๕๖๒	๙๓
ควบคุมอาคาร	คำพิพากษาที่ อ.๑๓๗/๒๕๖๒	๖๑
ความรับผิดอย่างอื่น	คำพิพากษาที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒	๖๕
ท้องถิ่น	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
ที่ดิน	คำพิพากษาที่ อ.๑๐๑/๒๕๖๒	๕๘
	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒	๗๘
	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓
บริหารงานบุคคล	คำพิพากษาที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒	๑๗
	คำพิพากษาที่ อ.๒/๒๕๖๒	๓๑
พัสดุ	คำพิพากษาที่ อ.๕๑/๒๕๖๒	๕๑
	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
ละเมิด	คำพิพากษาที่ อ.๕๑/๒๕๖๒	๕๑
	คำพิพากษาที่ อ.๕๗/๒๕๖๒	๕๓
	คำพิพากษาที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๒	๑๑
	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒	๑๔
	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒	๗๒
	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒	๒๐
	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
ละเลย	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
วินัย	คำพิพากษาที่ อ.๑๒/๒๕๖๒	๒๘
วินัยการคลังและการงบประมาณ	คำพิพากษาที่ อ.๓/๒๕๖๒	๓๓
สัญญาทางปกครอง	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒	๙๕
	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒	๙๗

ประเภทคดี	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
สิทธิประโยชน์	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
	คำพิพากษาที่ อ.๘๗/๒๕๖๒	๓
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ	คำพิพากษาที่ พ.๗/๒๕๖๒	๑
องค์กรวิชาชีพ	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๓/๒๕๖๒	๘
อื่น ๆ	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒	๘๗

ดัชนีรายชื่อหน่วยงานทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
กรมการปกครอง	คำพิพากษาที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒	๑๗
กรมธนารักษ์	คำพิพากษาที่ อ.๑๐๑/๒๕๖๒	๕๘
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓
กระทรวงการคลัง	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒	๒๐
กระทรวงอุตสาหกรรม	คำพิพากษาที่ อ.๒๕/๒๕๖๒	๔๐
กรุงเทพมหานคร	คำพิพากษาที่ อ.๘๗/๒๕๖๒	๓
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	คำพิพากษาที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒	๖๕
เทศบาลตำบลกุดดินจี่	คำพิพากษาที่ อ.ส.๕/๒๕๖๒	๔๒
เทศบาลตำบลโคกกลอย	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
เทศบาลตำบลนาขาม	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒	๙๕
เทศบาลนครเชียงราย	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒	๗๒
เทศบาลเมืองหัวหิน	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	คำพิพากษาที่ อ.๒๕๙/๒๕๖๒	๖๘
มหาวิทยาลัยมหิดล	คำพิพากษาที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒	๘๙
โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
โรงเรียนบ้านหัวหมู	คำพิพากษาที่ อ.๕๑/๒๕๖๒	๕๑
สภาพนายความ	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๓/๒๕๖๒	๘
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑๓	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน	คำพิพากษาที่ อ.๕๑/๒๕๖๒	๕๑
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒	๘๗
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	คำพิพากษาที่ อ.ร.๗/๒๕๖๒	๓๖
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	คำพิพากษาที่ อ.๕๗/๒๕๖๒	๕๓
องค์การบริหารส่วนตำบลกุดเค้า	คำพิพากษาที่ อ.๒๙๓/๒๕๖๒	๗๐

ดัชนีรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	คำพิพากษาที่ ฟ.๗/๒๕๖๒	๑
คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ	คำพิพากษาที่ อร.๒๗/๒๕๖๒	๙๓
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สภาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย	คำพิพากษาที่ อร.๗/๒๕๖๒	๓๖
คณะอนุกรรมการเงินสินบนเงินรางวัล	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒	๘๗
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครศรีธรรมราช สาขาลานสกา	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒	๗๘
นายกเทศมนตรีตำบลกุดข้าวปุ้น	คำพิพากษาที่ อบ.๑๒/๒๕๖๒	๒๘
นายกเทศมนตรีตำบลกุดดินจี่	คำพิพากษาที่ อส.๕/๒๕๖๒	๔๒
นายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
นายกเทศมนตรีตำบลโคกกลอย	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
นายกเทศมนตรีตำบลจอมพระ	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒	๙๗
นายกเทศมนตรีตำบลรัชฎา	คำพิพากษาที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๒	๑๑
นายกเทศมนตรีตำบลสำราญ	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
นายกเทศมนตรีนครเข็ญราย	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒	๗๒
นายกเทศมนตรีเมืองลัดหลวง	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
นายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒	๑๔
นายอำเภอพนมไพร	คำพิพากษาที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒	๑๗
นายอำเภอมีชัยจาตรี จังหวัดขอนแก่น	คำพิพากษาที่ อ.๒๙๓/๒๕๖๒	๗๐
ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	คำพิพากษาที่ อร.๒๕/๒๕๖๒	๔๐
ปลัดเทศบาลตำบลควนขนุน	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖	คำพิพากษาที่ อบ.๓๑/๒๕๖๒	๓๑
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒	๒๐
ผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต	คำพิพากษาที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๒	๑๑
ผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒	๙๗
รองนายกเทศมนตรีตำบลควนขนุน	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒	๙๗
	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒	๒๐

เจ้าหน้าที่ของรัฐ	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม	คำพิพากษาที่ อร.๒๕/๒๕๖๒	๔๐
สภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์	คำพิพากษาที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒	๕
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนครชุมน์	คำพิพากษาที่ อร.๓/๒๕๖๒	๓๓
หัวหน้าอุทยานแห่งชาติเขาลง	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓
อธิบดีกรมที่ดิน	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒	๗๘
อธิบดีกรมธนารักษ์	คำพิพากษาที่ อร.๒๗/๒๕๖๒	๙๓
อธิบดีกรมบัญชีกลาง	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓

ดัชนีกฎหมาย

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	มาตรา ๒๘ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒	๘๙
	มาตรา ๕๘	คำพิพากษาที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒	๘๙
ประมวลกฎหมายที่ดิน	มาตรา ๘ วรรคสอง (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๐/๒๕๖๒	๗๔
	มาตรา ๕๙	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒	๗๘
		คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	มาตรา ๓๘๐ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒	๙๕
	มาตรา ๓๘๑ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒	๙๕
	มาตรา ๓๘๑ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒	๙๕
	มาตรา ๓๘๑ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒	๙๕
	มาตรา ๔๑๒	คำพิพากษาที่ อ.๘๗/๒๕๖๒	๓
	มาตรา ๔๒๐	คำพิพากษาที่ อ.๕๑/๒๕๖๒	๕๑
		คำพิพากษาที่ อ.๕๓/๒๕๖๒	๕๓
		คำพิพากษาที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒	๗๒
		คำพิพากษาที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒	๑๗
		คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
	คำพิพากษาที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒	๘๙	
	มาตรา ๔๓๔ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒	๗๒
	มาตรา ๔๓๔ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๗/๒๕๖๒	๗๒
	มาตรา ๑๓๐๔ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๐/๒๕๖๒	๗๔
	มาตรา ๑๓๐๕	คำพิพากษาที่ อ.๑๐๑/๒๕๖๒	๕๘
		คำพิพากษาที่ อ.๕๑๐/๒๕๖๒	๗๔
	มาตรา ๑๕๖๓	คำพิพากษาที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒	๑๗
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	มาตรา ๘๔	คำพิพากษาที่ อ.๕๓/๒๕๖๒	๕๓
	มาตรา ๘๔/๑	คำพิพากษาที่ อ.๕๓/๒๕๖๒	๕๓
	มาตรา ๘๗ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ.๕๓/๒๕๖๒	๕๓
พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่ง ประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑	มาตรา ๖	คำพิพากษาที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒	๖๕
	มาตรา ๓๘	คำพิพากษาที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒	๖๕
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๖	คำพิพากษาที่ อส.๕/๒๕๖๒	๔๒
	มาตรา ๗	คำพิพากษาที่ อส.๕/๒๕๖๒	๔๒
	มาตรา ๓๒ (๒)	คำพิพากษาที่ อส.๕/๒๕๖๒	๔๒
	มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อส.๕/๒๕๖๒	๔๒

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๑๖ (๒๗)	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อร.๗/๒๕๖๒	๓๖
	มาตรา ๗	คำพิพากษาที่ อร.๗/๒๕๖๒	๓๖
	มาตรา ๙	คำพิพากษาที่ อร.๗/๒๕๖๒	๓๖
	มาตรา ๑๑	คำพิพากษาที่ อร.๗/๒๕๖๒	๓๖
	มาตรา ๑๓ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อร.๒๗/๒๕๖๒	๙๓
	มาตรา ๒๑	คำพิพากษาที่ อร.๗/๒๕๖๒	๓๖
	มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒	๘๙
	มาตรา ๓๔	คำพิพากษาที่ อร.๒๗/๒๕๖๒	๙๓
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒	มาตรา ๔๐ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
	มาตรา ๔๒	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
	มาตรา ๔๓	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
	มาตรา ๖๖ ทวิ	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
	มาตรา ๖๗	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๕	คำพิพากษาที่ อ.๕๑/๒๕๖๒	๕๑
		คำพิพากษาที่ อ.๕๗/๒๕๖๒	๕๓
		คำพิพากษาที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒	๑๗
		คำพิพากษาที่ อ.๕๘๗/๒๕๖๒	๘๙
	มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒	๒๐
		คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
	มาตรา ๘ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
	มาตรา ๘ วรรคสาม	คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
	มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๑/๒๕๖๒	๒๐
		คำพิพากษาที่ อ.๔๖๑/๒๕๖๒	๒๕
	มาตรา ๑๐ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๒	๑๑
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒	มาตรา ๓	คำพิพากษาที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒	๖๕
	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒	๑๔
	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
	มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒	๖๕
	มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
	มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๒๐๘/๒๕๖๒	๖๕

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
พระราชบัญญัติหนายความ พ.ศ. ๒๕๒๘	มาตรา ๑๒ (๔)	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๓/๒๕๖๒	๘
	มาตรา ๒๗	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๓/๒๕๖๒	๘
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘	มาตรา ๘	คำพิพากษาที่ อ.๑๐๑/๒๕๖๒	๕๘
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖	มาตรา ๕๐ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
	มาตรา ๕๓ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
	มาตรา ๕๖ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗	มาตรา ๑๘ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒	๕
	มาตรา ๒๓ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒	๕
พระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗	มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒	๕
พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๔	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
	มาตรา ๑๗ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
	มาตรา ๑๙	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
	มาตรา ๓๙	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
	มาตรา ๔๔	คำพิพากษาที่ อ.๓๒๔/๒๕๖๒	๔๙
พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕	มาตรา ๒๗	คำพิพากษาที่ อ.๒๕/๒๕๖๒	๔๐
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗	มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	มาตรา ๓	คำพิพากษาที่ ฟ.๗/๒๕๖๒	๑
	มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๒๕๙/๒๕๖๒	๖๘
	มาตรา ๕	คำพิพากษาที่ ฟ.๗/๒๕๖๒	๑
		คำพิพากษาที่ อ.๑๒/๒๕๖๒	๒๘
	มาตรา ๒๓	คำพิพากษาที่ ฟ.๗/๒๕๖๒	๑
	มาตรา ๒๗ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒	๘๗
	มาตรา ๓๐	คำพิพากษาที่ อ.๑๒/๒๕๖๒	๒๘
	มาตรา ๓๙	คำพิพากษาที่ อ.๒๕๙/๒๕๖๒	๖๘
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	มาตรา ๕	คำพิพากษาที่ อ.๓/๒๕๖๒	๓๓
	มาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๕)	คำพิพากษาที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒	๑๗
	มาตรา ๖๔/๒ วรรคหนึ่ง (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๓๔๙/๒๕๖๒	๑๗
	มาตรา ๖๘ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๒๙๓/๒๕๖๒	๗๐
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔		คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓	มาตรา ๔ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
	มาตรา ๖ (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
	มาตรา ๑๑ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗	ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๑๓)	คำพิพากษาที่ อบ.๓๑/๒๕๖๒	๓๑
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗	ข้อ ๑๐ (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒	๗๘
		คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓
	ข้อ ๑๑	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓
	ข้อ ๑๕ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓
	ข้อ ๑๖	คำพิพากษาที่ อ.๕๐๒/๒๕๖๒	๗๘
		คำพิพากษาที่ อ.๕๐๗/๒๕๖๒	๘๓
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒	ข้อ ๘	คำพิพากษาที่ อ.๑๗๐/๒๕๖๒	๖๑
กฎกระทรวงกำหนดสาขาวิชาชีพวิศวกรรมและวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม พ.ศ. ๒๕๕๐	ข้อ ๓ (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒	๙๗
กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมสถานประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕	ข้อ ๓	คำพิพากษาที่ อ.ส.๕/๒๕๖๒	๔๒
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๗	ข้อ ๒ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๑๐๑/๒๕๖๒	๕๘
ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ ว่าด้วยสภาคณาจารย์ และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๖	ข้อ ๖ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๑๖๕/๒๕๖๒	๕
เทศบัญญัติเทศบาลตำบลกุดดินจี่ เรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๓	ข้อ ๖ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.ส.๕/๒๕๖๒	๔๒
ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๕/๒๕๓๘ เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๘		คำพิพากษาที่ อ.ส.๕/๒๕๖๒	๔๒

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และ เงื่อนไข ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕	ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อบ.๑๒/๒๕๖๒	๒๘
	ข้อ ๒๓ วรรคสอง	คำพิพากษาที่ อบ.๑๒/๒๕๖๒	๒๘
ประกาศคณะกรรมการพลังงานเพื่อสันติ เรื่อง มาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับรังสี ออกตามความในพระราชบัญญัติพลังงาน ปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๔๙		คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
ประกาศตำรวจภูธรภาค ๖ เรื่อง รับสมัคร และคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิ ประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษา ตอนปลายหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือ เทียบเท่าเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕	ข้อ ๑๖	คำพิพากษาที่ อบ.๓๑/๒๕๖๒	๓๑
ประกาศสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง ข้อบังคับ ว่าด้วยการศึกษาชั้นบัณฑิตศึกษา ของบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๐	ข้อ ๖.๑	คำพิพากษาที่ อ.๒๕๙/๒๕๖๒	๖๘
ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่าย เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๕		คำพิพากษาที่ อ.๒๐/๒๕๖๒	๔๕
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓	ข้อ ๕	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
	ข้อ ๖	คำพิพากษาที่ อ.๔๑๐/๒๕๖๒	๗๔
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๒๐ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒	๙๗
	ข้อ ๒๐ (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๕๒๗/๒๕๖๒	๙๗
	ข้อ ๑๒๗ วรรคห้า	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๓/๒๕๖๒	๙๕
	ข้อ ๑๒๙	คำพิพากษาที่ อ.๕๖๑/๒๕๖๒	๒๕
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับ การประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗	ข้อ ๓๘ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.ร.๓/๒๕๖๒	๓๓
	ข้อ ๕๙	คำพิพากษาที่ อ.ร.๓/๒๕๖๒	๓๓
	ข้อ ๖๐	คำพิพากษาที่ อ.ร.๓/๒๕๖๒	๓๓
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕	ข้อ ๔	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
	ข้อ ๗	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
	ข้อ ๘ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒

กฎหมาย	มาตรา	เลขคำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด	หน้า
ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๕	ข้อ ๘ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
	ข้อ ๑๔ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
	ข้อ ๑๕ (๑)	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
	ข้อ ๑๕ (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
	ข้อ ๑๕ (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
	ข้อ ๒๕	คำพิพากษาที่ อ.๔๓๔/๒๕๖๒	๒๒
ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วย ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี	ลักษณะที่ ๑๒	คำพิพากษาที่ อ.๕๗/๒๕๖๒	๕๓
	ลักษณะที่ ๒๕	คำพิพากษาที่ อ.๕๗/๒๕๖๒	๕๓
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลคดี ยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๗	ข้อ ๖	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒	๘๗
	ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง (๒)	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒	๘๗
	ข้อ ๑๓	คำพิพากษาที่ อ.๕๑๗/๒๕๖๒	๘๗
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๔๒ (๓)	คำพิพากษาที่ อ.๕๑/๒๕๖๒	๕๑
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙	ข้อ ๑๐	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒	๑๔
	ข้อ ๑๗	คำพิพากษาที่ อ.๒๔๙/๒๕๖๒	๑๑
	ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒	๑๔
	ข้อ ๒๐	คำพิพากษาที่ อ.๓๐๑/๒๕๖๒	๑๔



ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทร ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕

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

ห้องสมุดสื่อประชาสัมพันธ์อิเล็กทรอนิกส์



ผู้สนใจสามารถติดตามรับชมและดาวน์โหลดสื่อประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับศาลปกครอง และตัวอย่างคดีปกครองในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ หนังสือ สารคดีวิทยุ วิกิทัศน์ ภาพยนตร์การ์ตูน เป็นต้น โดยสแกน QR Code

<http://bit.ly/2k1Fdws>
สแกนคิวอาร์โค้ด เพื่อรับชม
สื่อประชาสัมพันธ์ศาลปกครอง