เอกสารวิชาการลำดับที่ ๗๗

คำพิพากษา“ใน”คดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สมชัย วัฒนการุณ

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

คำพิพากษา "ใน" คดีปกครองของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สมชัย วัฒนการุณ

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า
เมษายน ๒๕๕๓

คำพิพากษา"ใน"คดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้เขียน: **สมชัย วัฒนการุณ**

บรรณาธิการ: **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล และ ฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ**

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

สมชัย วัฒนการุณ.

คำพิพาทษาในคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.-- กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๓.

๒๗๐ หน้า.

๑. คำพิพาทษา. ๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ๓. ท้องถิ่น – การจัดการ. I.ชื่อเรื่อง

๓๓๓.๗

ISBN = ๙๗๘-๙๗๔-๔๔๙-๕๒๗-๓

วปท.๕๓-๐๙-๑๐๐๐

พิมพ์ครั้งที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ผู้จัดรูปเล่ม และออกแบบปก นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ที่

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารบี ชั้น ๕

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐๒ - ๑๔๑๙๕๖๓-๗๗ โทรสาร ๐๒-๑๔๓๘๑๗๕

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

คำนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดและสามารถเข้าถึงประชาชนได้มากกว่าองค์กรใด แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านอำนาจการบริหาร อำนาจการคลังและงบประมาณ และอำนาจการบริหารงานบุคคล เพิ่งเริ่มต้นหลังจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ การดำเนินการในด้านต่างๆ จึงอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนหลายประการ มีงบประมาณโดยรวมทั้งจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และจากการได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลและมีบุคลากรของตนเอง ดังนั้นการบริหารงานและการจัดการจึงต้องเป็นไปโดยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ในหลายๆ ครั้งการตัดสินใจดำเนินกิจกรรม จัดทำบริการสาธารณะอาจเริ่มต้นด้วยความตั้งใจดี หวังให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชน แต่อาจมีอุปสรรคหรือปัญหาเพราะไม่เข้าใจกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารจัดการแล้ว ความรู้

ความเข้าใจในกฎหมายก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการใช้อำนาจของตนเพื่อจัดบริการสาธารณะ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครอง จะเป็นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้โดยราบรื่น

การศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายปกครองวิธีหนึ่ง คือ การศึกษาตัวอย่างจากคำวินิจฉัย คำพิพากษาของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม สะท้อนปัญหาในทางปฏิบัติ การใช้อำนาจตามกฎหมาย การตีความอธิบายบทบัญญัติกฎหมาย และการปรับใช้กฎหมายกับสถานการณ์จริง

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์สมชัย วัฒนการุณ ตุลาการศาลปกครองกลาง ที่ได้สละเวลาจัดทำเอกสารวิชาการนี้ขึ้น โดยนำคำพิพากษาในคดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเขียนให้อ่านเข้าใจง่าย ด้วยหวังว่าจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไป บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่ได้ศึกษากฎหมายโดยตรงได้ทำความเข้าใจและเข้าถึงได้ง่ายขึ้น อันจะมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรและประชาชนได้ใช้ศึกษาและเป็นตัวอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะให้ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	**๑**
กลุ่มคดี	
๑. การสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น	**๓**
๑.๑ ช่วยเหลือให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก อบต. อันเป็นเท็จ...ติดคุก	๕
๑.๒ คดีว่าด้วยการเสียสิทธิสมัคร อบต.	๘
๑.๓ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นโดยเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน	๑๒
๑.๔ มีปัญหาเลือกตั้งท้องถิ่นฟ้องศาลไหน	๑๗
๒. การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น	**๒๑**
๒.๑ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิฟ้องคดี	๒๓
๒.๒ ฟ้องข้ามขั้นตอน	๒๖
๒.๓ สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีประโยชน์ได้เสียพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด	๒๙
๒.๔ สมาชิกสภา ห้ามลาบวช	๓๒
๒.๕ ไม่มีประโยชน์ได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๓๖
๒.๖ การทุจริตไม่จำเป็นต้องติดคุก	๓๙
๒.๗ สภาท้องถิ่นมีมติขับสมาชิกให้พ้นจากตำแหน่งได้แค่ไหน	๔๒
๒.๘ มีความประพฤตินำมาซึ่งความเสื่อมเสีย	๔๕
๒.๙ ไม่ไปเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้	๔๘
๒.๑๐ ให้ ส.จ.ลงชื่อในใบลาออกไว้ล่วงหน้า มีผลหรือไม่	๕๑
๓. อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**๕๕**
๓.๑ อำนาจหน้าที่การจัดฝึกอบรมของท้องถิ่น	๕๗
๓.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดละเลยต่อหน้าที่	๖๐
๓.๓ อะไรคือคำสั่งทางปกครอง	๖๔

สารบัญ

เรื่อง **หน้า**

๓.๔ การยกเลิกจุดผ่อนผันของเทศบาล ๖๖
๓.๕ แม้เจตนาดี ต้องชอบด้วยกฎหมาย ๗๐

๔. การจัดซื้อ - จัดจ้าง **๗๓**
๔.๑ อำนาจในการยกเลิกการประกวดราคา ๗๕
๔.๒ อำนาจในการยกเลิกการสอบราคาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๗๗
๔.๓ ประกาศสอบราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๘๑
๔.๔ หนังสือแจ้งยกเลิกการประมูลเป็นคำสั่งทางปกครอง ๘๓
๔.๕ ล็อคสเปก ๘๗

๕. สัญญาทางปกครอง **๙๑**
๕.๑ สัญญาให้เช่าแผงค้าในตลาด ๙๓
๕.๒ ผิดสัญญาซื้อขายนมกับ อบต.ฟ้องศาลไหน ๙๗
๕.๓ ลูกจ้างชั่วคราว...ไม่ต่อสัญญา ๑๐๒
๕.๔ สัญญาทางปกครอง ๑๐๔
๕.๕ ไม่อนุมัติขยายระยะเวลาก่อสร้าง ฟ้องศาลปกครองไม่ได้ ๑๐๖
๕.๖ เทศบาลต้องชดใช้ค่าเสียหาย ๑๐๙
๕.๗ ฝนตกหนัก น้ำท่วม เป็นเหตุให้งดหรือลดค่าปรับได้หรือไม่ ๑๑๓
๕.๘ สิทธิคิดค่าปรับตามสัญญา ๑๑๘

๖. ความรับผิดทางละเมิด **๑๒๓**
๖.๑ เทศบาลสร้างถนนรุกที่ชาวบ้าน ฟ้องศาลไหน ๑๒๕
๖.๒ ความรับผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๒๘
๖.๓ ใช้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยทุจริต ใครฟ้องต่อศาลได้ ๑๓๑

สารบัญ

เรื่อง **หน้า**

๖.๔ นายกเทศมนตรีทำให้เทศบาลเสียหาย ต้องดำเนินการอย่างไร ๑๓๔
๖.๕ ผู้รับเหมาใช้น้ำประปาของเทศบาล เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ให้เทศบาลหรือไม่ ๑๓๗
๖.๖ ปลัด อบต.ไม่ต้องรับผิดเมื่อเงิน อบต.หาย ๑๔๑
๖.๗ เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงาน ๑๔๕
๖.๘ ระยะเวลาเรียกค่าเสียหายจากทายาท ๑๕๓

๗. บริหารงานบุคคล **๑๕๗**
๗.๑ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ๑๕๙
๗.๒ เกิดวันที่ ๑ ตุลาคม เกษียณอายุราชการเมื่อใดแน่ ๑๖๒
๗.๓ คำสั่งเลื่อนระดับของนายกเทศมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๑๖๕
๗.๔ คำสั่งย้ายพนักงานเทศบาลไม่ชอบ ๑๖๘
๗.๕ รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดือดร้อนเสียหาย ๑๗๑

๘. วินัย **๑๗๕**
๘.๑ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ๑๗๗
๘.๒ เงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ๑๘๐
๘.๓ ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ๑๘๓
๘.๔ ตำรวจจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่ ๑๘๖
๘.๕ เงินค่าธรรมเนียมโอนที่ดินเป็นเหตุ ๑๘๙

๙. ภาษีท้องถิ่น **๑๙๑**
๙.๑ อบจ.ทับซ้อนกับเทศบาลและ อบต.จริงหรือ ๑๙๓
๙.๒ อำนาจออกข้อบัญญัติของ อบจ. ๑๙๗

สารบัญ

เรื่อง **หน้า**

๙.๓ อำนาจในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของ องค์การบริหารส่วนตำบล ๒๐๐
๙.๔ คดีอุทธรณ์ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ๒๐๓
๙.๕ การฟ้องร้องผู้เบี้ยวภาษีโรงเรือน ๒๐๖
๙.๖ เรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ได้ นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชดใช้แทน ๒๐๙

๑๐. กฎหมายควบคุมอาคาร **๒๑๑**
๑๐.๑ ถูกท้าทายอำนาจ ฟ้องให้ถูกศาล ๒๑๓
๑๐.๒ การนับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ๒๑๗
๑๐.๓ ก่อสร้างเต็นท์ต้องขออนุญาตก่อสร้างหรือไม่ ๒๒๐
๑๐.๔ การอนุญาตต่อเติมอาคารของ อบต. ๒๒๓
๑๐.๕ อำนาจในการรื้อถอนอาคาร ๒๒๖
๑๐.๖ หนังสือยินยอมให้ก่อสร้างอาคาร ๒๒๙

๑๑. เหตุเดือดร้อนรำคาญ **๒๓๓**
๑๑.๑ เปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงโต้แย้ง ๒๓๕
๑๑.๒ ขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีสิทธิติดคุกได้ ๒๓๘
๑๑.๓ เหตุเดือดร้อนใน อบต.กับวิธีการชั่วคราว ๒๔๐
๑๑.๔ เดือดร้อนจากโรงฆ่าสัตว์ ๒๔๓
๑๑.๕ เหตุเดือดร้อนรำคาญ ๒๔๖

๑๒. สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร **๒๔๙**
๑๒.๑ ช่องทางตรวจสอบเทศบาล ๒๕๑
๑๒.๒ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ๒๕๔
๑๒.๓ สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของผู้รับจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญา ๒๕๗

ประวัติผู้เขียน **๒๖๑**

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกของไทย

แต่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านอำนาจการบริหาร อำนาจการคลังและงบประมาณ และงานบุคคล เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงมีประสบการณ์ที่ไม่ยาวนานนัก ในการจัดการการบริหารการใช้อำนาจตามกฎหมาย

การศึกษาแนวคำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมจึงเป็นเครื่องมืออันหนึ่งที่จะส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้

ความเข้าใจ และมีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

ผู้เขียนได้รวบรวมแนวคำวินิจฉัย คำพิพากษาศาลปกครอง ศาลยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำมาเรียบเรียงให้อ่านเข้าใจง่ายขึ้น และจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่เรื่องต่างๆ ได้แก่

กลุ่มคดีที่ ๑ การสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น

กลุ่มคดีที่ ๒ การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น

กลุ่มคดีที่ ๓ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มคดีที่ ๔ การจัดซื้อ – จัดจ้าง

กลุ่มคดีที่ ๕ สัญญาทางปกครอง

กลุ่มคดีที่ ๖ ความรับผิดทางละเมิด

กลุ่มคดีที่ ๗ บริหารงานบุคคล

กลุ่มคดีที่ ๘ วินัย

กลุ่มคดีที่ ๙ ภาษีท้องถิ่น

กลุ่มคดีที่ ๑๐ กฎหมายควบคุมอาคาร

กลุ่มคดีที่ ๑๑ เหตุเดือดร้อนรำคาญ

กลุ่มคดีที่ ๑๒ สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร

เพื่อสะดวกแก่การศึกษา โดยหวังว่าจะเป็นประโยชน์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองระบอบประชาธิปไตย

กลุ่มคดีที่

๑

การสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น

ช่วยเหลือให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก อบต. อันเป็นเท็จ...ติดคุก

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

จำเลยช่วยส่งเสริมให้การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยของประเทศเป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมอันเป็นการบ่อนทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นายวีระวิทย์ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าน้ำ ซึ่งจะครบวาระในอีก ๗ เดือนข้างหน้า จึงได้ไปยื่นหลักฐานขอย้ายเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ ๑๒๓ หมู่ที่ ๒ ตำบลท่าน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี จำเลยมีหน้าที่ด้านทะเบียนราษฎร์เกี่ยวกับการแจ้งย้ายเข้าและย้ายออกของประชาชน เมื่อนายวีระวิทย์ยื่นหลักฐานขอย้ายเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ ๑๒๓ หมู่ที่ ๒ ตำบลท่าน้ำ จำเลยได้กรอกข้อความลงในทะเบียนบ้านฉบับอำเภอและฉบับเจ้าบ้านไม่ตรงกัน กล่าวคือ จำเลยกรอกวันที่ย้ายเข้าลงในทะเบียนบ้านฉบับอำเภอเป็นวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ และกรอกวันที่ย้ายเข้าลงในทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านเป็นวันที่ ๖ พฤษภาคม

๒๕๔๖ ซึ่งความจริงแล้วจำเลยมีหน้าที่ต้องกรอกวันที่ย้ายเข้าให้ถูกต้องตรงกันในทะเบียนบ้านทั้งสองฉบับตามความจริงคือวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๗ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้อื่นมีรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ และเป็นการช่วยเหลือนายวีระวิทย์ให้มีภูมิลำเนาและมีชื่อในทะเบียนบ้านอยู่ในบ้านเลขที่ ๑๒๓ ติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าน้ำ และนายวีระวิทย์ได้นำทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านไปใช้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าน้ำจนได้รับการเลือกตั้งทั้งๆ ที่ขาดคุณสมบัติอันเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่อำเภอเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าน้ำและผู้หนึ่งผู้ใด เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๐ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ และ ๙๑ จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลชั้นต้นลงโทษฐานกระทำการเพื่อให้ผู้อื่นมีรายการอย่างใดอย่างหนึ่งในทะเบียนบ้านโดยมิชอบจำคุก ๑ ปี จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๖ เดือน จำเลยฎีกาขอให้ศาลรอการลงโทษ

ศาลฎีกามีคำพิพากษาที่ ๑๒๕๘/๒๕๔๗ ว่า คดีคงมีปัญหาต้องวินิจฉัยตามฎีกาของจำเลยเพียงว่า สมควรรอการลงโทษจำคุกให้แก่จำเลยหรือไม่ เห็นว่าการที่จำเลยกรอกวันที่ย้ายเข้าลงในทะเบียนบ้านอันเป็นเท็จนั้นเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้อื่นมีรายการอย่างหนึ่งอย่างใดในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ เมื่อผู้สมัครรับ

เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนำทะเบียนบ้านฉบับเจ้าของบ้านที่จำเลยกระทำดังกล่าวไปใช้สมัครรับเลือกตั้งจนได้รับการเลือกตั้งทั้งๆ ที่ขาดคุณสมบัติ ถือได้ว่าจำเลยช่วยส่งเสริมให้การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยของประเทศเป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมอันเป็นการบ่อนทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พฤติการณ์ในการกระทำความผิดของจำเลยจึงเป็นเรื่องที่ร้ายแรง ที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ใช้ดุลพินิจไม่รอการลงโทษจำคุกให้แก่จำเลยนั้น เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดีแล้ว ไม่มีเหตุที่ศาลฎีกาจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ฎีกาของจำเลยฟังไม่ขึ้น พิพากษายื่น

ศาลฎีกาเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องร้ายแรงต่อระบอบประชาธิปไตยไม่รอลงอาญา จำเลยจึงต้องติดคุก ๖ เดือน ขอให้เป็นอุทาหรณ์สอนใจด้วย

คดีว่าด้วยการเสียสิทธิสมัคร อบต.

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง กำหนดให้ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวเสียก่อน กล่าวคือ ในเรื่องใดถ้ามีกฎหมายเขียนไว้ว่าต้องให้เจ้าหน้าที่ชี้ขาดตัดสินก่อน หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งแล้วต้องมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อนก็ต้องมีการดำเนินการก่อนจึงจะไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากไม่ดำเนินการศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนั้นเสีย

คำสั่งของนายอำเภอผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง ระงับ หรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

ดังตัวอย่างคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองคดีนี้ นายกมลได้ยื่นใบสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงมะนาว ได้รับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครหมายเลข ๕ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดงมะนาวได้ยื่น

คำร้องต่อนายอำเภอในท้องที่ดังกล่าวให้เพิกถอนภูมิลำเนาของนายกมล ซึ่งอยู่ในภูมิลำเนาตำบลดงมะนาวไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง นายอำเภอได้มีคำสั่งให้เพิกถอนและจำหน่ายชื่อของนายกมลออกไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ทำให้นายกมลขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงมะนาว เพราะไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลดงมะนาว และในที่สุดศาลจังหวัด (ศาลยุติธรรม) ได้มีคำสั่งเพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงมะนาวของนายกมลเนื่องจากขาดคุณสมบัติ นายกมลจึงได้ยื่นฟ้องนายอำเภอต่อศาลปกครองว่าการที่นายอำเภอเพิกถอนชื่อและจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านไปอยู่ทะเบียนบ้านกลางเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ตนได้รับความเสียหาย

ต่อมานายกมลได้เพิ่มเติมคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอที่ย้ายชื่อตนออกจากทะเบียนไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง เพราะนายอำเภอมิได้แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ทราบแต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำวินิจฉัยว่า คำสั่งของนายอำเภอผู้ถูกฟ้องคดีที่จำหน่ายชื่อของนายกมลผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง นายกมลผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายอำเภอผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่าในขณะที่ยื่นฟ้อง

นายกมล ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นายกมลผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

นายกมลผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด โดยให้เหตุผลว่าการที่ตนไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายอำเภอผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ใช่ความผิดของตนแต่เกิดจากการกระทำโดยทุจริตของนายอำเภอกับพวกที่ไม่แจ้งคำสั่งและสิทธิในการอุทธรณ์ให้ทราบโดยชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา

ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินว่า การที่นายอำเภอผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนและจำหน่ายชื่อนายกมลผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน และให้นายกมลผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านกลาง คำสั่งของนายอำเภอผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง ระงับ หรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เมื่อนายกมลผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งดังกล่าวก็ชอบที่จะอุทธรณ์ต่อนายอำเภอผู้ถูกฟ้องคดีเสียก่อนตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

นายกมลจึงยังไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดงมะนาวเพราะยังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กล่าวโดยสรุป ส่วนใหญ่คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่เป็นคำสั่งทางปกครองต้องมีการอุทธรณ์โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งนั้นเองเสียก่อน จึงจะมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ กรณีของนายกมลก็เป็นตัวอย่างอันหนึ่งทำให้เสียสิทธิที่จะสมัครรับใช้ประชาชนในตำบลไป

สิทธิสมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นโดยเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

นางสาวเดือนได้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่โดยไม่ได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่นางสาวเดือนแสดงใบเสร็จภาษีโรงเรือนและที่ดินติดต่อกันเป็นเวลาสามปีจนถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง แต่โรงเรือนและที่ดินที่เสียภาษีไม่ใช่ของนางสาวเดือน นางสาวเดือนเป็นเพียงผู้เช่าและใบสัญญาเช่าระบุให้นางสาวเดือนเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติว่านางสาวเดือนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ให้ถอนรายชื่อจากประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพราะตามที่มาตรา ๔๔ (๓) แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งว่า “**... ได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปี**

ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินโรงเรือนและที่ดินซึ่งมีหน้าที่เสียภาษี บุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้เช่าแม้จะมีสัญญาให้ต้องรับผิดเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

นับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง ..." นั้น หมายถึง เจ้าของทรัพย์สินซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีภาระหน้าที่ในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่วนการทำสัญญาเช่าทรัพย์สินที่กำหนดให้ผู้เช่าเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นนิติกรรมที่เป็นบุคคลสิทธิผูกพันระหว่างเจ้าของทรัพย์สินกับผู้เช่าเท่านั้น ไม่สามารถใช้ยันต่อรัฐได้ และไม่ทำให้เจ้าของทรัพย์สินพ้นจากภาระหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ถ้าผู้เช่าได้ชำระภาษีไปก็เป็นเพียงการชำระภาษีแทนเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแก่ผู้เช่าแต่ประการใด นางสาวเดือนเห็นว่ามติคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมาตรา ๔๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้กำหนดว่าบุคคลที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สิน อีกทั้งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ ก็ไม่ได้บัญญัติห้ามผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินเสียภาษีดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๐๖/๒๕๒๓ ที่ยอมรับให้มีการทำความตกลงระหว่างผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินกับผู้อื่นให้เสียภาษีแทนตนได้ จึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่

ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๙/๒๕๕๒ ว่า มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า ค่าภาษีนั้นท่านให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้เสีย และกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนำค่าภาษีไปชำระต่อพนักงานเก็บภาษีภายในสามสิบวันนับแต่

วันถัดจากวันที่ได้รับแจ้งการประเมิน ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นตั้งอยู่ ถ้ามิได้ชำระค่าภาษีภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดต้องเพิ่มจำนวนเงินนั้น และถ้ามิได้ชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายในสี่เดือน ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระค่าภาษี เพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่าย โดยมิต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด ถ้าค่าภาษีค้างอยู่และยังมิได้ชำระขณะเมื่อทรัพย์สินได้โอนกรรมสิทธิ์ไปเป็นของเจ้าของใหม่โดยเหตุใดๆ ก็ตาม ท่านว่าเจ้าของคนเก่าและคนใหม่เป็นลูกหนี้ค่าภาษีนั้น จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นย่อมเห็นได้ว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น แม้เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นจะให้ผู้อื่นเช่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น โดยสัญญาเช่ากำหนดให้ผู้เช่าเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการตอบแทนผู้ให้เช่านอกเหนือจากการจ่ายค่าเช่าด้วย แต่ข้อสัญญาเช่าเช่นว่านี้ไม่มีผลทางกฎหมายเป็นการปลดเปลื้องภาระหน้าที่ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในอันที่จะต้องชำระค่าภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นตั้งอยู่แต่อย่างใด ในกรณีที่ผู้เช่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นได้นำค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินไปชำระต่อเจ้าพนักงานเก็บภาษีขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็คงเป็นแต่เพียงการชำระค่าภาษีแทนเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ผู้ให้เช่าและในนามของผู้ให้เช่าซึ่งในสายตาของกฎหมายแล้วถือว่า ผู้ให้เช่าเป็นผู้ชำระค่าภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ไม่ว่าจะโดยการนำค่าภาษีไปชำระต่อเจ้าหน้าที่พนักงานเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ผู้เช่าตามที่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นผู้ให้เช่าซึ่งได้รับแจ้งการประเมินแล้วได้เรียกร้องขอให้ตนนำไปชำระ หรือโดยการชำระค่าภาษีให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นผู้ให้เช่าเพื่อให้ผู้ให้เช่านำไปชำระต่อเจ้าพนักงานเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทอดหนึ่ง หรือโดยการชำระค่าภาษีให้แก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นผู้ให้เช่า ภายหลังจากที่ผู้ให้เช่านำค่าภาษีไปชำระต่อเจ้าพนักงานเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกให้มาเรียกเก็บจากตนก็ตาม หากจะถือว่าเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงเป็นแต่เพียงผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสัญญาเช่าเท่านั้น อาจถือได้ว่าเป็นผู้เสียภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่

ตามข้อเท็จจริงในคดีนี้นางสาวเดือนผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนได้ทำสัญญาเช่าบ้านของนางสุนีย์เป็นรายปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยตามสัญญาเช่าดังกล่าวนางสาวเดือนผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าเช่าเป็นรายปี และต้องเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยจ่ายผ่านนางสุนีย์เป็นผู้ชำระแทน นางสาวเดือนจะทำสัญญาเช่าดังกล่าวและได้ชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินให้นางสุนีย์จริงหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ใช่ผู้ที่

ได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่ และคณะกรรมการการเลือกตั้งที่วินิจฉัยว่านางสาวเดือนผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ตามมาตรา ๔๔ (๓) แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ถอนชื่อนางสาวเดือนผู้ฟ้องคดีจากประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้ยุติข้อโต้แย้งและวินิจฉัยวางแนวบรรทัดฐานไว้ว่าบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยอาศัยคุณสมบัติว่าได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้งนั้น หมายถึง ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินโรงเรือนและที่ดินซึ่งมีหน้าที่เสียภาษี บุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้เช่าแม้จะมีสัญญาให้ต้องรับผิดเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ไม่มีคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มีปัญหาเลือกตั้งท้องถิ่น ฟ้องศาลไหน

นายเอกชัยเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม พยานหลักฐานการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามสร้างขึ้น

เดิมทีเดียวก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (๒๕๕๐) จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ การเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง และการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งพูดกันในภาษาชาวบ้านว่า การแจกใบเหลือง ใบแดงนั้น บางกรณีฟ้องร้องกันที่ศาลปกครอง บางกรณีฟ้องร้องกันไม่ได้เลยเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปัจจุบัน ๒๕๕๐) มีผลใช้บังคับ ได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ว่า **“ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยว**

กับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ วิธีพิจารณาและวินิจฉัยคดีให้เป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยต้องใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็ว"

ดังนั้น การที่นายมานะผล ไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการการเลือกตั้งไม่ประกาศรายชื่อว่าเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องโดยวินิจฉัยว่านายมานะผลไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ดังนี้ หากนายมานะผลเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบ ตนเองมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ นายมานะผลต้องยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลอุทธรณ์ภาคที่มีเขตอำนาจในจังหวัดที่นายมานะผลสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือการที่นายเอกชัยสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อมีการลงคะแนนเลือกตั้งและนับคะแนนเลือกตั้งแล้ว ผลการนับคะแนนนายเอกชัยมีคะแนนได้รับเลือกตั้งสูงสุด แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า นายเอกชัยจ่ายเงินซื้อเสียงทำให้ผลการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (ให้ใบแดง) นายเอกชัย นายเอกชัยเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม พยานหลักฐานการซื้อสิทธิขายเสียงเป็นหลักฐานที่ฝ่ายตรงข้ามสร้างขึ้น ดังนั้นนายเอกชัยต้องยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลอุทธรณ์ภาคในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ในส่วนของการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ หากมีปัญหาเกิดขึ้นต้องยื่นที่ศาลฎีกา ซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร

กลุ่มคดีที่ ๒

การพ้นจากตำแหน่ง ของสมาชิกสภาท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่น มีสิทธิฟ้องคดี

ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีได้นั้นจะต้องเป็นผู้เสียหาย หรือมีข้อพิพาทกับอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่เช่นนั้นศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นขาดคุณสมบัติ เช่น ไปบวชเป็นภิกษุ เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่าทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น แต่กลับยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ใครจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปเพราะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ได้เคยเขียนไว้ในบทความก่อนๆ ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในกรณีเช่นนี้ได้

ประชาชนทุกคนในเขตพื้นที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไป

แต่ยังมีคำถามอยู่ว่าแล้วประชาชน ราษฎรเต็มขั้นจะมีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่

มีคดีที่ยื่นฟ้องกันที่ศาลยุติธรรม เพราะมีเรื่องเกิดขึ้นก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการ ดังนี้ นาย

ไตรภพ ราษฎรในเขตเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดกำแพงเพชรว่า นายทวี สมาชิกสภาเทศบาลตำบลได้ไปอุปสมบทเป็นภิกษุที่วัดพุช้างล้วง เป็นเวลา ๗ วัน แล้วกลับมาปฏิบัติหน้าที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลต่อไปตามปกติ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้นายทวีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล นายทวีได้ยื่นคำร้องคัดค้านเข้ามาในคดีว่านายไตรภพผู้ร้องเป็นประชาชนไม่ได้รับความเสียหาย และไม่ปรากฏว่าเสียหายอย่างไร จึงไม่ใช่ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดี และการอุปสมบทที่กฎหมายกำหนดให้ขาดคุณสมบัตินั้นต้องอุปสมบทเป็นเวลานาน จนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่นายทวีอุปสมบทในระยะสั้น ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้นายทวีผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล นายทวียื่นอุทธรณ์ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน นายทวีจึงยื่นฎีกาต่อไป

ศาลฎีกาคณะปกครองวินิจฉัยว่า นายไตรภพ ราษฎรผู้ยื่นคำร้องเป็นประชาชนในเขตพื้นที่ต้องถือว่าประชาชนทุกคนในเขตพื้นที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไป หากสมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งแล้วเพราะเหตุขาดคุณสมบัติ แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม ประชาชนคนใดคนหนึ่งย่อมมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลให้ดำเนินการเพื่อบำบัดความเสียหาย

ส่วนที่ผู้คัดค้านฎีกาว่า ตนไปอุปสมบทเพียงไม่กี่วันนั้น ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าเป็นลักษณะต้องห้ามที่มีไม่ได้แล้วผู้คัดค้านไปอุปสมบททำให้มีลักษณะดังกล่าวขึ้นมา ผู้คัดค้านก็ต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา

เทศบาลไปทันทีที่การอุปสมบทของผู้คัดค้านสำเร็จบริบูรณ์คือตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๒ อันเป็นวันที่ผู้คัดค้านไปอุปสมบทที่วัดพุช้างล้วง เป็นต้นไป กฎหมายมิได้บัญญัติว่าการมีลักษณะต้องห้ามจะต้องมีอย่างถาวรจึงจะพ้นจากตำแหน่ง จึงไม่จำต้องพิจารณาถึงระยะเวลาในการอุปสมบทเป็นภิกษุของผู้คัดค้านว่าอุปสมบทอยู่นานหรือไม่เพียงใด ทั้งไม่มีกฎหมายอนุญาตให้ลาอุปสมบทได้แต่อย่างใด กรณีนี้ไม่อาจนำระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้เทียบเคียงได้ดังที่ผู้คัดค้านฎีกา และไม่จำต้องวินิจฉัยว่าผู้คัดค้านอุปสมบทโดยได้รับความยินยอมหรือไม่ ทั้งไม่ต้องพิจารณาว่าการอุปสมบทของผู้คัดค้านทำให้การงานของสภาเทศบาลเสียหายหรือไม่ ที่ศาลอุทธรณ์พิพากษามานั้นชอบแล้ว ศาลฎีกาเห็นพ้องด้วย ฎีกาของผู้คัดค้านฟังไม่ขึ้นทุกข้อ นายทวีจึงพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลไปนับแต่วันที่ตนอุปสมบท

ฟ้องข้ามขั้นตอน

ในการปฏิรูปการเมือง การแก้ไขยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในฉบับปัจจุบันเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการบริหารประเทศ ตรวจสอบการตัดสินใจและนโยบายต่างๆ ควบคุมการทำงานของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงไม่ให้ทุจริตหรือแสวงหาประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้กับตนและพวกพ้องเนื่องจากตนเองอยู่ในอำนาจ โดยในมาตรา ๓๓๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด

ในการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบัญญัติที่ห้ามนักการเมืองท้องถิ่นใช้อำนาจของตนในขณะที่ดำรงตำแหน่งอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล

ขณะฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดียังไม่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

และประโยชน์ส่วนรวมเช่นเดียวกัน โดยมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่ง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น โดยเมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว

มีกรณีเกิดขึ้น คือ น.ส.ขวัญใจ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองว่านายคำรบ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้น ได้นำภรรยาซึ่งมิได้จดทะเบียนสมรสมาทำสัญญาจัดซื้อนมให้เด็กนักเรียนในโรงเรียนในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงถือได้ว่าสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของนายคำรบได้สิ้นสุดลง แต่นายคำรบยังไม่ยอมออกจากตำแหน่ง ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้นายคำรบพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมา น.ส.ขวัญใจ ได้แก้ไขเพิ่มเติมฟ้องตามคำสั่งของศาลปกครองว่า หลังจากที่ได้มายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว จึงได้มีหนังสือส่งเรื่องให้นายอำเภอในท้องที่พิจารณาการสิ้นสุดสมาชิกภาพของนายคำรบ

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น และในมาตรา ๔๗ ตรี วรรค

สอง ของกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลง ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด ดังนั้นหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่ น.ส.ขวัญใจ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องและมีสิทธิที่จะขอให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัย หากไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของนายอำเภอก็ย่อมนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ แต่ น.ส.ขวัญใจ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้นายอำเภอวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ และนายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ อันเป็นการฟ้องคดีก่อนที่นายอำเภอจะแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ดังนั้น ถือได้ว่าขณะฟ้องคดีผู้ฟ้องคดียังไม่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดียังไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลได้ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความในเรื่องนี้ทางอำเภอได้วินิจฉัยว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำสัญญากับภรรยาประธานองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมิได้จดทะเบียนสมรส ยังถือไม่ได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่ศาลปกครองกลางยังไม่มีคำพิพากษาในประเด็นนี้ว่า การเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม อันจะมีผลให้ขาดคุณสมบัติพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างไร เพราะ น.ส.ขวัญใจ มายื่นฟ้องเป็นคดีนี้ก่อนที่นายอำเภอจะมีคำวินิจฉัย

สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีประโยชน์ได้เสีย พ้นจากตำแหน่งเมื่อใด

วันที่พ้นจากตำแหน่ง คือวันที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามที่กฎหมายห้ามไว้ เช่น วันที่ทำสัญญารับเหมาก่อสร้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการแก้ไขในประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งเพิ่มเติม คือ แต่เดิมกฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญา เช่น ห้ามเข้าเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอยู่ ซึ่งหากเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียต้องพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ปัจจุบันกฎหมายได้แก้ไขเพิ่มเติมว่า เมื่อพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งไม่มีสิทธิมาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

หรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีปัญหาให้ถกเถียงกันว่าระยะเวลาห้าปีเริ่มนับแต่เมื่อใด จะเริ่มนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือนับแต่วันที่มีประโยชน์ได้เสีย หรือนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

มีคดีฟ้องร้องกันที่ศาลยุติธรรมเนื่องจากเป็นคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ โดยศาลชั้นต้นพิพากษาให้กรรมการสุขาภิบาลรายหนึ่งซึ่งไปอุปสมบทเป็นภิกษุ ให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลไปนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่เมื่อคดีอุทธรณ์ฎีกาไปถึงศาลฎีกา ศาลฎีกาพิพากษาในประเด็นนี้ว่าการที่กรรมการสุขาภิบาลผู้คัดค้านไปอุปสมบท ผู้คัดค้านย่อมพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลไปทันทีที่อุปสมบท การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลนับแต่วันที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งจึงเป็นการไม่ชอบ ศาลฎีกาเห็นสมควรแก้ไขให้

ถูกต้อง พิพากษาแก้เป็นว่าผู้คัดค้านพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลตั้งแต่วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๒ อันเป็นวันที่ไปอุปสมบท

จากตัวอย่างคำพิพากษาของศาลฎีกาข้างต้น แม้จะเป็นเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสุขาภิบาลเพราะไปอุปสมบท แต่ก็สามารถนำมาใช้เทียบเคียงกับกรณีการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นเพราะเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ เพราะกฎหมายสุขาภิบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติและการพ้นจากตำแหน่งไว้ในทำนองเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นว่าการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงของผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีสมาชิกสภาเทศบาล) ว่า สมาชิกผู้นั้นมีส่วนได้เสียตามที่กฎหมายห้ามไว้หรือไม่ ซึ่งถ้าได้ความว่าสมาชิกผู้นั้นมีส่วนได้เสีย ย่อมทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่มีส่วนได้เสียดังกล่าว

ดังนั้น กรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย วันที่พ้นจากตำแหน่งคือวันที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามที่กฎหมายห้ามไว้ เช่น วันที่ทำสัญญารับเหมาก่อสร้างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือวันที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ระยะเวลาห้าปีจึงเริ่มนับจากวันดังกล่าว

สมาชิกสภา ห้ามลาบวช

เป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่า นักพรต นักบวช ภิกษุ สงฆ์ ห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ในเวลาที่มีการเลือกตั้ง ห้ามภิกษุ สงฆ์ นักพรต หรือนักบวชเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิเดินเข้าไปในคูหากากบาทว่าจะเลือกตั้งใครคือไม่มีสิทธิไปเลือกตั้งด้วย หากประสงค์จะใช้สิทธิต้องลาสิกขาเสียก่อน ซึ่งกฎเกณฑ์เช่นนี้ใช้บังคับทั้งการเลือกตั้งในระดับชาติ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) และในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.ต.)

ภิกษุ สามเณร นั้น ทางกฎหมายไม่ประสงค์จะให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ไม่ว่าในขณะก่อนการเลือกตั้ง หรือเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว

แต่ปัญหามีอยู่ว่าหากได้รับเลือกตั้งแล้วจะขอลาบวชได้ไหม การบวชเป็นภิกษุหรือสามเณรในระหว่างที่ยังมีสถานะเป็นสมาชิกสภาฯ จะทำได้หรือไม่ แค่ไหนเพียงใด

มีคดีอยู่คดีหนึ่งที่ศาลปกครองกลาง นายเอก สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) แล้วได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนท่วมท้นเข้ามาเป็น ส.จ. หลังจากปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้ประมาณ ๖ เดือน ได้ยื่นหนังสือขออนุญาตลาอุปสมบทต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อหวังจะบวชทดแทนคุณบุพการี ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อนุญาต นายเอกจึงได้อุปสมบท ณ วัดแห่งหนึ่งเป็นเวลา ๗ วัน ตามที่ได้รับอนุญาต โดยก่อนจะอุปสมบทได้มีการจัดงานเฉลิมฉลองนาคในวันสุกดิบอย่างยิ่งใหญ่ เชิญทั้งท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อน ส.จ. มาเป็นเกียรติร่วมงานกันอย่างคับคั่ง หลังจากที่ได้ลาสิกขาสึกมาเป็นที่เรียบร้อย เมื่อนายเอกกลับมาปฏิบัติหน้าที่เป็น ส.จ. ต่อไป นายเอกก็ได้รับหนังสือด่วนที่สุดจากผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายเอกพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะได้อุปสมบทเป็นภิกษุ นายเอกเมื่อได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่ง ส.จ. ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่ง ผลการพิจารณาอุทธรณ์ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์เสีย

นายเอกจึงได้ยื่นฟ้องเรื่องนี้เป็นคดีต่อศาลปกครอง โดยนายเอกฟ้องว่าตนได้ยื่นหนังสือขออนุญาตลาอุปสมบทต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้รับอนุญาตแล้ว และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหาร ประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๒๓ ได้ระบุว่า **"การลาที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"** โดยระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ ส่วนที่ ๕ ข้อ ๓๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับการลาอุปสมบทไว้ คือ **"ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาอุปสมบทในพระพุทธศาสนาให้เสนอหรือจัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชา ตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจพิจารณาหรืออนุญาตก่อนวันอุปสมบทไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน"** ดังนั้น นายเอกจึงยังไม่ขาดคุณสมบัติจากการเป็น ส.จ. ฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัดได้จัดทำคำให้การ และนายเอกได้จัดทำคำคัดค้านคำให้การจนศาลปกครองมีคำสั่งให้นั่งพิจารณาแล้ว

ในที่สุดศาลปกครองได้มีคำพิพากษาว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมสิ้นสุดลง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก เมื่อปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม และตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด บัญญัติให้บุคคลที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งด้วย จึงเห็นได้ว่าการอุปสมบทเป็นพระภิกษุเป็นลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ยื่นหนังสือขออนุญาต

ลาอุปสมบทต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและได้รับอนุญาตแล้ว จึงเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ใช้โดยอนุโลม นั้น หมายความว่า การลาดังกล่าวนั้นต้องไม่ขัดกับกฎหมาย หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นฯ มิเช่นนั้นจะทำให้ระเบียบอื่นที่มีผลบังคับใช้โดยอนุโลมมายกเว้นระเบียบหรือกฎหมายที่ต้องการบัญญัติให้มีผลบังคับโดยตรงกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้การอุปสมบทเป็นพระภิกษุเป็นลักษณะต้องห้ามทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ เรื่อง การลาอุปสมบทจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ แม้จะมีการอนุญาตให้ลาโดยถูกต้องก็ไม่ทำให้การอุปสมบทเป็นพระภิกษุของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดได้

กล่าวโดยสรุป คือ นายเอกต้องพ้นสภาพจากการเป็น ส.จ. เพราะได้ไปบวชเป็นพระภิกษุ แม้จะได้รับอนุญาตจากประธานสภาฯ ก็ตาม คงชัดเจนนะครับว่า ภิกษุ สามเณร นั้นทางกฎหมายไม่ประสงค์จะให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองไม่ว่าในขณะก่อนการเลือกตั้งหรือเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว

ไม่มีประโยชน์ได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายบัญญัติห้ามไม่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ หากฝ่าฝืนมีผลทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว แต่กรณี

นายทองอยู่เข้าทำสัญญากับเทศบาลก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนากลาง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

นายทองอยู่ เป็นผู้ประกอบการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงได้ทำสัญญาขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับเทศบาลตำบลนากลาง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ โดยส่งมอบให้เป็นงวดๆ งวดสุดท้ายส่งมอบวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยสัญญาซื้อขายน้ำมัน

เชื้อเพลิงดังกล่าว กำหนดหน้าที่ให้ผู้ขายต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องภายใน ๑ ปี หลังจากส่งมอบสินค้าแล้ว นายทองอยู่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนากลางและมีการกำหนดวันเลือกตั้งในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ นายทองอยู่ได้รับการเลือกตั้งในครั้งนี้ นายเอกจึงทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่านายทองอยู่กระทำการอันต้องห้ามตามกฎหมาย คือ เป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลตำบลนากลาง ผู้ว่าราชการได้หารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน จึงมีคำสั่งให้นายทองอยู่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนากลาง นายทองอยู่จึงได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

ในที่สุด ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๑๕/๒๕๔๙ ว่า นายทองอยู่ส่งมอบน้ำมันงวดสุดท้ายให้เทศบาลในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ แม้ว่านายทองอยู่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ในวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ และให้ถือว่านายทองอยู่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลในวันดังกล่าว ก็ไม่อาจถือได้ว่านายทองอยู่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาล เพราะการส่งมอบน้ำมันในวันดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามสัญญาที่ทำกันไว้เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ และได้มีการส่งมอบน้ำมันมาโดยตลอดจนถึงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖ จึงเป็นการปฏิบัติตามสัญญาที่นายทองอยู่ทำไว้เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งนายทองอยู่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล การส่งมอบสินค้าของนายทองอยู่ให้กับเทศบาลถือว่าเป็นหน้าที่ของนายทองอยู่ที่มีต่อเทศบาล ในฐานะคู่สัญญา ซึ่งเป็นเวลาก่อนการเลือกตั้งเสร็จสิ้นในเวลา ๑๕ นาฬิกา การส่งมอบสินค้าดังกล่าวจึงเป็นการเสร็จสิ้นก่อนที่จะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนากลาง แม้ว่าการส่งมอบสินค้างวดสุดท้ายเป็นวันที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่เป็นเวลาที่ต่างกัน ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านายทองอยู่ได้กระทำการใดหลังจากที่ได้เป็น

สมาชิกสภาเทศบาลตำบลนากลางอันเป็นการต้องห้าม ดังนั้น การที่นายทองอยู่เข้าทำสัญญากับเทศบาลก่อนที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนากลาง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการปฏิบัติตามข้อสัญญาต่อมาโดยการส่งมอบน้ำมันของนายทองอยู่ในวันเลือกตั้งไม่อาจถือได้ว่านายทองอยู่มีส่วนได้เสียหรือได้ประโยชน์จากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล แต่เป็นการชำระหนี้ตามข้อสัญญาที่นายทองอยู่มีหน้าที่กระทำตามสัญญาก่อนที่จะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัญญาซื้อขายน้ำมันดังกล่าวจะมีการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ขายต้องรับผิดในความชำรุดบกพร่องภายใน ๑ ปี หลังจากส่งมอบสินค้าแล้วก็ตาม ก็เป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดของนายทองอยู่ที่ต้องรับผิดต่อเทศบาลตามข้อสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำไว้กับเทศบาล ในการเรียกร้องค่าเสียหายแม้ว่าระยะเวลากำหนดความรับผิดดังกล่าวจะอยู่ระหว่างที่นายทองอยู่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ก็มิใช่ประเด็นที่ทำให้นายทองอยู่กระทำผิดกรณีที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลกระทำการมีส่วนได้เสียกับเทศบาล ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่วินิจฉัยให้นายทองอยู่พ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนากลาง

การทุจริตไม่จำเป็นต้องติดคุก

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาข่าวคราวที่ปรากฏอยู่บนหนังสือพิมพ์มากเรื่องหนึ่ง คือข่าวการทุจริต มีการจับกุมดำเนินคดีกับข้าราชการระดับรองผู้ว่าราชการจังหวัดไล่ลูกจ้างของกรมทางหลวงออกกรณีด่านเก็บเงินมอเตอร์เวย์ มีการฟ้องร้องขอให้ยึดทรัพย์กับนักการเมืองในระดับเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มีข่าวคราวและการกล่าวหาว่านักการเมืองระดับชาติพัวพันกับการทุจริตจัดซื้อ จัดจ้างต่างๆ แล้วนักการเมืองระดับท้องถิ่นมีการถูกกล่าวหาเรื่องการทุจริตบ้างหรือไม่ มีการควบคุมตรวจสอบนักการเมืองระดับท้องถิ่นกันอย่างไรบ้าง

การทุจริตมีอยู่ทั่วไป ประชาชนต้องช่วยกันตรวจสอบ ร้องเรียน ซึ่งการตรวจสอบโดยประชาชนเท่านั้น จึงจะช่วยกันขจัดบุคคลที่ไม่ดีออกไปจากตำแหน่งและอำนาจ

มีคดีที่นายคำนวณและนายคำรบ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองว่า ทั้งสองเมื่อขณะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกทางอำเภอตั้งคณะกรรมสอบสวนว่ามีผู้ร้องเรียนบุคคลทั้งสองใช้ตำแหน่งหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบ

ด้วยกฎหมายโดยทุจริต กรณีเรียกและรับเงินจากผู้ขออนุญาตประกอบกิจการโรงโม่หิน คณะกรรมการสอบสวนมีมติว่าข้อร้องเรียนดังกล่าวเป็นความจริง จึงเสนอนายอำเภอให้วินิจฉัยว่า นายคำนวณและนายคำรบทั้งสองเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต นายอำเภออาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า นายคำนวณและนายคำรบ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ทวิ (๒) เนื่องจากมีพฤติกรรมในทางทุจริตทำให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของทั้งสองสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๔๗ ตรี (๗) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

นายคำนวณและนายคำรบอ้างว่า คดีที่ทั้งสองถูกกล่าวหานั้น เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งตามขั้นตอนของกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาผู้เสียหายจะต้องไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนและดำเนินกระบวนการไปตามขั้นตอนจนกว่าศาลยุติธรรมจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีความผิดจริง เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีความผิดจริงแล้ว นายอำเภอจึงจะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยคำพิพากษาของศาลมาเป็นแนวทางประกอบในการวินิจฉัยคุณสมบัติของบุคคลทั้งสองได้ แต่เรื่องที่กล่าวหาว่า ทั้งสองเรียกรับเงินจากผู้ประกอบกิจการโรงโม่หินยังไม่มีการไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน คดีดังกล่าวจึงยังไม่เข้าสู่กระบวนพิจารณาของศาลยุติธรรม จึงไม่มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดว่าทั้งสองมีความผิด ถือว่าทั้งสองยังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ แต่การที่นายอำเภอกลับนำผลการสรุปของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ว่าทั้งสองมีความผิดจริงตามคำกล่าวหาสั่งให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของทั้งสองสิ้นสุดลง จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยในคดีนี้ว่า นายคำนวณและนายคำรบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขณะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการร้องเรียนว่าทั้งสองร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้ โดยชอบด้วยกฎหมายเรียกและรับเงินจากผู้ขออนุญาตประกอบกิจการโรงโม่หิน เมื่อมีการสอบสวนแล้วได้ความตามที่มีการร้องเรียน แม้จะมีการดำเนินคดีอาญาหรือไม่ หรือยังไม่มีคำพิพากษาคดีถึงที่สุดในความผิดอาญาของบุคคลทั้งสอง ลักษณะต้องห้ามเนื่องจากเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตไม่จำเป็นต้องถึงขนาดที่จะมีพยานหลักฐานหรือรับฟังได้จนถึงขั้นมีคำพิพากษาลงโทษในคดีอาญา หากมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นมีพฤติกรรมในทางทุจริตก็เป็นเหตุแห่งการเพิกถอนสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว กรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องรอให้มีผลคำพิพากษาลงโทษผู้นั้นก่อนว่าเป็นผู้กระทำการโดยทุจริต นายอำเภอจึงจะมีอำนาจวินิจฉัยได้ คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ให้บุคคลทั้งสองพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงชอบแล้ว

ในคดีนี้เป็นตัวอย่างอุทาหรณ์เตือนใจให้เห็นได้ว่า การทุจริตมีอยู่ทั่วไป ประชาชนต้องช่วยกันตรวจสอบ ร้องเรียน ซึ่งการตรวจสอบโดยประชาชนเท่านั้น จึงจะช่วยกันขจัดบุคคลที่ไม่ดีออกไปจากตำแหน่งและอำนาจ เปิดโอกาสให้คนดีได้เข้ามาปกครองบ้านเมืองแทน ตามพระราชดำรัสขององค์พระประมุขแห่งชาติ

สภาท้องถิ่นมีมติขับสมาชิกให้พ้นจากตำแหน่งได้แค่ไหน

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล หรือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งกฎหมายในส่วนที่ก่อนจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และในส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ล้วนมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจสมาชิกสภาท้องถิ่นมีมติให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่ง **โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นมีมติขับให้สมาชิกพ้นจากตำแหน่งด้วยเสียงสามในสี่แล้ว สมาชิกผู้นั้นมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่อย่างไร

เมื่อข้อกล่าวหาต่างๆ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มีคดีที่ศาลปกครองกลางได้ความว่า นายทวี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทิง ได้รับเลือกตั้งเข้ามาหัวเดียวกระเทียมลีบ จึงตก

เป็นฝ่ายค้านไปตามระเบียบ นายทวีทำหน้าที่ด้วยความขยันขันแข็ง คือ ค้านทุกเรื่องเหมือนพรรคฝ่ายค้านระดับชาติ สมาชิกสภาฝ่ายเสียงข้างมากเห็นแล้วไม่พอใจ นับไปนับมาเสียงมากเกิน ๓ ใน ๔ จึงได้เสนอญัตติให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทิงวินิจฉัยว่านายทวี สมาชิกสภามีความประพฤติในทางที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทิง โดยข้อหาที่ระบุในญัตติและในวันประชุมสภาเพื่อพิจารณาญัตติดังกล่าว ต่างก็พากันอภิปรายว่านายทวีใช้คำพูดที่ไม่เหมาะสมกับประธานสภา ชอบโต้แย้งอยู่เสมอ และออกไปรังวัดขนาดและตรวจสอบการดำเนินโครงการก่อสร้างของฝ่ายบริหาร คอยจ้องหาเรื่องจับผิด ในที่สุดที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทิงมีมติด้วยเสียงเกิน ๓ ใน ๔ ให้นายทวี พ้นจากตำแหน่ง

นายทวีจึงมายื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การที่กล่าวหาว่า นายทวี ผู้ฟ้องคดีได้ออกทำการรังวัดขนาดของโครงการต่างๆ ในยามวิกาลนั้น ศาลเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นเพียงการให้ความสนใจ เอาใจใส่และเป็นการตรวจสอบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกอยู่เท่านั้น กรณีนี้จึงไม่มีลักษณะที่กล่าวได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับข้อกล่าวหาที่ว่าผู้ฟ้องคดีใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมกับประธานกรรมการบริหารนั้น ศาลเห็นว่าการแสดงข้อความคิดเห็นใดๆ ในการประชุมสภาย่อมอาจมีได้ทั้งในทางที่สนับสนุนหรือโต้แย้ง คัดค้าน หากมีการใช้ถ้อยคำใดๆ ในลักษณะที่เป็นถ้อยคำไม่เหมาะสมหรือไม่สุภาพ ข้อบังคับของ

กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้กำหนดในเรื่องการรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในสภาเอาไว้ต่างหากจากหลักเกณฑ์การให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีดังกล่าวนี้จึงย่อมไม่อาจที่จะถือได้ว่าเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เมื่อข้อกล่าวหาต่างๆ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอาศัยข้อกล่าวหาดังกล่าวจึงเป็นมติหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทิงที่มีมติให้นายทวี ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกระทิง ป่านนี้นายทวีคงกลับไปทำหน้าที่ของตนเองในฐานะสมาชิกสภาต่อไป ก็ขอให้เข้มแข็งไว้ และทำหน้าที่ตรวจสอบให้สมกับเป็นฝ่ายค้านต่อไป

มีความประพฤตินำมาซึ่งความเสื่อมเสีย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เมื่อสภาเทศบาลมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล อะไรคือ **"มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย"** เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง

ไม่มีพยานปากใดยืนยันว่านายเอกพรขายหวยใต้ดินขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล มีเพียงพยานยืนยันว่าเคยซื้อหวยใต้ดินจากนายเอกพรในช่วงก่อนที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

มีคดีฟ้องร้องไปยังศาลปกครองว่า ประธานสภาเทศบาลตำบลท่าสะอาด ได้รับหนังสือราชการจากผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายที่ให้นายอำเภอแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า นายเอกพรสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีพฤติการณ์เป็นผู้มีอิทธิพลเปิดบ่อนการพนัน และเป็นเจ้ามือหวย

เถื่อน สภาเทศบาลตำบลท่าสะอาดจึงได้ประชุมสภาพิจารณาเรื่องดังกล่าว ในการประชุมไม่มีการอภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติของนายเอกพร คงกล่าวอ้างเฉพาะหนังสือของจังหวัดหนองคาย และหนังสือของอำเภอเท่านั้น ซึ่งเป็นหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีผู้ร้องเรียนนายเอกพร แล้วที่ประชุมมีมติ ๑๐ ต่อ ๒ เสียง ให้สมาชิกภาพของนายเอกพรสิ้นสุดลง นายเอกพรจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ศาลได้เรียกพยานทั้งสามปากที่ให้การว่านายเอกพรขายหวยใต้ดิน ไม่มีพยานปากใดยืนยันว่านายเอกพรขายหวยใต้ดินขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล มีเพียงพยานยืนยันว่าเคยซื้อหวยใต้ดินจากนายเอกพรในช่วงก่อนที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและภรรยาของนายเอกพรที่ได้หย่าขาดกันแล้วเข้าร่วมสาบานตนว่าจะไม่จำหน่ายหวยใต้ดินอีก

ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดจึงได้มีคำพิพากษาตรงกันในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๖/๒๕๕๐ ว่า เมื่อพฤติกรรมดังกล่าวของนายเอกพรฟังไม่ได้ว่า นายเอกพรเป็นผู้มีอิทธิพลเปิดบ่อนการพนันและเป็นเจ้ามือหรือเป็นผู้ขายหวยใต้ดินในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าสะอาด กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่านายเอกพรมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาลที่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิก

เทศบาลของนายเอกพรสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มติของสภาเทศบาลตำบลท่าสะอาดในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๒/๒๕๔๗ ที่มีมติให้สมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าสะอาดของนายเอกพรสิ้นสุดลง จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เพิกถอนมติดังกล่าว

นายเอกพรจึงกลับเข้าไปเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลท่าสะอาด

“ไม่ไปเลือกตั้ง” ผู้บริหารท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งได้

ในปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งในขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการตรวจสอบและรับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ในขณะที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ ว่าผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ดี หรือไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ดี ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังที่เราทราบๆ กันดีอยู่แล้วในคราวเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านมา ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศ

มาตรา ๔๕ (๑๐)
กำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยมีผู้สมัครหลายรายไม่มีรายชื่อเนื่องจากขาดคุณสมบัติเพราะไม่ได้ไปเลือกตั้งในคราวเลือกตั้งที่ผ่านมา

เมื่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งและมีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ต่อมามีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ในเขตที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเช่น นายทองอยู่ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่นั้น มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่นายทองอยู่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น แต่นายทองอยู่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใกล้จะมาถึงในต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๘ (หากไม่มีการยุบสภาก่อน) นายทองอยู่ซึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ไปเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

นายทองอยู่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุขาดคุณสมบัติไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณีเพราะพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๖ (๔) (กรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๔) (กรณีนายกเทศมนตรี) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๔ (๔) (กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ต่างบัญญัติให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก

สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕ (๑๐) กำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

ดังนั้น นายทองอยู่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็มิได้กำหนดใช้บังคับตายตัวเสียทีเดียว โดยหากนายทองอยู่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้แจ้งเหตุที่จะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน หรือภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้ง แต่หากนายทองอยู่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา นายทองอยู่อาจแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งเจ็ดวัน โดยแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือแจ้งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการประกาศรายชื่อผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่เหตุที่จะใช้อ้างไม่ไปเลือกตั้งนั้นต้องเป็นเหตุผลที่กฎหมายกำหนด หรือเหตุผลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศว่าใช้อ้างได้เท่านั้น เราจะไปอ้างเหตุผลเอาเองไม่ได้

ดังนั้น เพื่อความปลอดภัยทุกประการ และความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อย่าลืมไปเลือกตั้งทุกครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับไหน

ให้ ส.จ. ลงชื่อในใบลาออกไว้ล่วงหน้ามีผลหรือไม่

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ปรมาจารย์ด้านกฎหมายได้เขียนไว้ในคำอธิบาย **"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑"** เป็นเวลาสามสิบปีเศษมาแล้ว ในเรื่องที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขียนใบลาออกแล้วมอบให้หัวหน้าพรรคการเมืองเก็บไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมสมาชิกพรรคว่า **"วิธีปฏิบัติที่พรรคการเมืองให้สมาชิกพรรคของตนที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนเขียนใบลาออก ถึงประธานสภาไว้ล่วงหน้าโดยไม่ได้กรอกวันเดือนปีไว้ เพื่อว่าในกรณีที่เขาอภิปรายหรือลงมติแย้งหรือขัดกับคำแนะนำของพรรค หัวหน้าพรรคจะได้กรอกวันเดือนปีแล้วส่งไปให้ประธานสภา การลาออกเช่นนั้นใช้ไม่ได้"**

การเขียนใบลาออกไว้ล่วงหน้าแล้วมอบให้ผู้นำกลุ่มเก็บไว้ เมื่อนำมายื่นภายหลังเมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้น ใบลาออกนั้นใช้ไม่ได้

มาถึงสมัยปัจจุบันปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีเรื่องทำนองเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีก แต่เกิดขึ้นกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่ง โดยมีคดีฟ้องร้องกันไปยังศาลปกครองว่า เดิมนายชาตรีกับพวก

ทั้งหมดรวม ๒๕ คน รวมกันเป็นทีมสมัครรับเลือกตั้งและได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วทั้ง ๒๕ คน ได้ประชุมตกลงกันที่จะสนับสนุนให้นายเอกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคนอื่น ๆ ได้มีตำแหน่งในฝ่ายบริหารและสภา **โดยทั้ง ๒๕ คนได้ลงนามในหนังสือลาออกซึ่งมีข้อความระบุว่า ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภา โดยเว้นวันที่และตัวพิมพ์ชื่อสกุลของผู้ลาออกไว้** และมอบให้หัวหน้าทีมเก็บรักษาไว้ ต่อมาเวลาผ่านไป ๒ ปี เกิดข้อขัดแย้งขึ้นในกลุ่มจึงมีการนำหนังสือลาออกของนายชาตรีกับพวกอีก ๑๐ คน ไปยื่นต่อประธานสภา นายชาตรีกับพวกอีก ๑๐ คนดังกล่าวได้ไปยื่นคัดค้านต่อประธานสภาว่า หนังสือลาออกดังกล่าวเป็นเท็จ นายชาตรีกับพวกทั้ง ๑๐ คนมิได้ประสงค์จะลาออกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีปัญหาที่ศาลปกครองจะต้องตัดสินวินิจฉัยว่านายชาตรีกับพวกอีก ๑๐ คน ได้ลาออกพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วหรือไม่

ศาลปกครองกลางโดยที่ประชุมใหญ่ ได้วินิจฉัยว่าการที่นายชาตรีกับพวกได้ลงชื่อในหนังสือลาออกไว้และมอบให้ผู้อื่นยึดถือไว้และยังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรื่อยมา แสดงว่าในขณะลงนามในหนังสือนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนย่อมทราบดีว่า นายชาตรีกับพวกไม่ได้มีเจตนาที่จะให้มีการลาออกแต่อย่างใด และยังไม่ได้มีการยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหากประสงค์จะให้มีการลาออกนายชาตรีกับพวกจะต้องมีการแสดงเจตนาอีกครั้งโดยลงวันที่ในหนังสือและนำไปยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการนำหนังสือลาออกที่ทำไว้ล่วงหน้าของนายชาตรีกับพวกไปยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว นายชาตรีกับพวกได้คัดค้านว่าตนกับพวกไม่เจตนาลาออกจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด แสดงว่านายชาตรีกับพวกไม่มีเจตนาลาออก ส่วนการที่นายชาตรีกับพวกได้ทำหนังสือลาออกและมอบให้หัวหน้าทีมยึดถือโดยมีข้อตกลงบางประการนั้นผลก็เท่ากับว่าผู้ที่ยึดถือหนังสือดังกล่าว สามารถครอบงำความคิดและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้นั้นตกอยู่ภายใต้อาณัติของบุคคลดังกล่าวโดยไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระและมีผลต่อการทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชน ทั้งที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นเงื่อนไขพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางนโยบายและควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยผ่านผู้แทน เมื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้แทนของตนขาดเสรีภาพไม่สามารถแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนตามที่ตนมีความเห็นได้แล้ว การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชนผ่านทางผู้แทนย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้และย่อมทำให้การปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยผ่านทางผู้แทน

ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ ซึ่งมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้บัญญัติว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ ดังนั้นการทำหนังสือเกี่ยวกับการลาออกโดยลงลายมือชื่อล่วงหน้าให้บุคคลอื่นถือไว้ แล้วบุคคลอื่นนั้นนำมากรอก วัน เดือน ปี เพื่อตัดสินใจแสดงเจตนาลาออกแทน โดยไม่ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้มีข้อตกลงมอบอำนาจให้แก่บุคคลเช่นนั้นหรือไม่ก็ตาม ก็เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ถือไม่ได้ว่ามีการแสดงเจตนาลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้นั้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อนายชาตรีกับพวกทั้ง ๑๐ คน ไม่มีเจตนาลาออก หนังสือที่มายื่นขอลาออกจึงไม่มีผลอย่างใด นายชาตรีกับพวกทั้ง ๑๐ คน ยังคงสมาชิกภาพเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

กล่าวโดยสรุป ศาลปกครองกลางตัดสินว่าการเขียนใบลาออกไว้ล่วงหน้า แล้วมอบให้ผู้นำกลุ่มเก็บไว้ เมื่อนำมายื่นภายหลังเมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้น ใบลาออกนั้นใช้ไม่ได้

กลุ่มคดีที่

๓

อำนาจของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่การจัดฝึกอบรมของท้องถิ่น

เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทย หรือการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกัน หรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่รวมถึงการฝึกอบรมที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการฝึกอบรมที่จัดโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่สนับสนุนหรือกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมาย

การที่จะจัดทำข้อตกลงร่วมกันได้ หรือจัดอบรมร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยได้ หรือจะแจ้งให้ทราบเป็นคราวๆ ได้เมื่อใด จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจและกระบวนการตัดสินใจของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว

เทศบาลนครระยอง เมื่อได้รับหนังสือดังกล่าวจากกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยไม่ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขัดหลักการ

บริหารโดยไม่คำนึงถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองระยอง

ศาลปกครองระยองมีคำพิพากษาว่า แม้การกำหนดระเบียบตามหนังสือเวียนฉบับนี้จะเป็นกรณีการเบิกจ่ายเงินจากคลังก็ตาม แต่ก็มีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาบุคลากรและการจัดบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการออกระเบียบห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าว เท่ากับเป็นการจำกัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง จึงเป็นการกำหนดระเบียบที่มีผลเป็นการจำกัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มทำการฝึกอบรมบุคลากรของตนด้วยตนเอง หรือเข้าร่วมการฝึกอบรมที่ผู้อื่นจัดขึ้น มีผลกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองและกระทำไปโดยไม่คำนึงถึงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองประการหนึ่งก็คือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองในเรื่องแผนงานงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลได้ แต่การที่จะบริหารจัดการกิจการของตนเองได้นั้น อำนาจในกระบวนการตัดสินใจจะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้ ถึงแม้ว่าจะมีข้อยกเว้นให้เบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมได้บางประเภท การฝึกอบรมที่ยกเว้นนั้นก็เป็นเพียงการฝึกอบรมโดยผู้อื่นเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้เสนอแนะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมที่ต้องมีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดอบรมร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยก็มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการขอทำความตกลงให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ ดังนั้น การที่จะจัดทำข้อตกลงร่วมกันได้หรือจัดอบรมร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยได้ หรือจะแจ้งให้ทราบเป็นคราวๆ ได้เมื่อใดจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจและกระบวนการตัดสินใจของกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจในกระบวนการตัดสินใจของตนเองเลย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถบริหารจัดการกิจการของตนเอง ตามหลักการปกครองตนเองได้ การออกหนังสือดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบดังกล่าว ส่วนในกรณีที่หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการบริหารจัดการกิจการของตนเองไปในทางที่ขัดต่อกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจกระทำการต่างๆ ได้ตามที่เป็นอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อยู่แล้ว

ศาลพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๘๐๘.๓/ว ๖๑๑ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาไปในแนวเดียวกันในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๑/๒๕๔๙

ผู้ว่าราชการจังหวัด ละเลยต่อหน้าที่

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา คือเมื่อกลางเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ ศาลอาญาได้มีคำพิพากษาให้ประหารชีวิตมือปืน ผู้จ้างวานฆ่าและตัวการร่วม ซึ่งร่วมกันฆ่านายสุวัฒน์ วงศ์ปิยะสถิตย์ แกนนำต่อต้านบ่อกำจัดขยะ ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๔ ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาในเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน

เรื่องนี้มีข้อเท็จจริงอยู่ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ให้ดำเนินการขนขยะมูลฝอยจากสถานีขนถ่ายมูลฝอยอ่อนนุช กรุงเทพมหานครไปทำลายโดยวิธีฝังกลบอย่างถูกสุขลักษณะที่อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา และที่แขวงลำปลาทิว เขตลาดกระบัง เมื่อบ่อฝังกลบขยะที่แขวงลำปลาทิวใกล้จะเต็ม ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์จึงจัดหาที่ดินใหม่จำนวน ๒ แปลง ที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เพื่อใช้เป็นที่ฝังกลบขยะ แต่ในขณะนั้นมีการประกาศใช้บังคับ

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสืออนุญาตให้ ห.จ.ก.ไพโรจน์ฯ ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นสถานที่ฝังกลบมูลฝอย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะมีอำนาจออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการมูลฝอยได้

ผังเมืองรวมสมุทรปราการให้บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่สีส้ม ประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบกิจการกำจัดมูลฝอย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีหนังสือลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๒ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ขอให้ดำเนินการเปลี่ยนพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สีม่วงประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าเพื่อให้สามารถใช้กำจัดมูลฝอยได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการจึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๒ ถึงอธิบดีกรมการผังเมืองขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวของห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ โดยคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการเป็นประธานได้พิจารณาให้ความเห็นชอบปรับปรุงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจากสีส้มเป็นสีแดง ทำให้ใช้เป็นสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยได้ คณะกรรมการผังเมืองได้มีมติเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดดังกล่าว โดยมีการควบคุมดูแลตรวจสอบจากกรมควบคุมมลพิษ เมื่อมีการเริ่มดำเนินการขนขยะมูลฝอยมาทิ้งบริเวณบ่อขยะราชาเทวะ ปลายเดือนธันวาคม ๒๕๔๒ ได้มีการร้องเรียนจากประชาชนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอบางพลี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะว่าได้รับความเดือดร้อนจาก

กลิ่นเหม็นของขยะมูลฝอย ขอให้ระงับการนำขยะมูลฝอยมาทิ้งในบริเวณดังกล่าว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการมีหนังสือลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ อนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นสถานที่ฝังกลบมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะได้ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะได้ต่อใบอนุญาตให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะได้ ต่อมาได้มีราษฎรร้องเรียนอีกหลายครั้งทั้งปัญหาเรื่องกลิ่น การปนเปื้อนของน้ำชะล้างมูลฝอยลงสู่น้ำใต้ดิน ในที่สุดได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับปัญหากลิ่นเหม็นดังกล่าว ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีนี้แล้วมีประเด็นที่วินิจฉัยอยู่หลายประเด็น มีอยู่ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

ในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า ที่ดินของห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ที่จัดหาเพื่อประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบที่ตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้นตามประกาศผังเมืองและกฎกระทรวงห้ามใช้ประโยชน์เพื่อกิจการกำจัดมูลฝอยตามกฎกระทรวงและพระราชบัญญัติการผังเมืองทั้งๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ แต่กลับมีหนังสือแจ้งห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ว่านายอำเภอบางพลีได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้พื้นที่ฝังกลบมูลฝอยซึ่งมีความเห็นไม่ขัดแย้งกับห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์กำจัดมูลฝอยอย่างถูกสุขลักษณะทุกประการและให้ทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง และต่อมาเมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัดไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ มีหนังสือลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๒ ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเป็นพื้นที่สีม่วง วันรุ่งขึ้นผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการผังเมืองขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามคำร้องขอ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ถึงอธิบดีกรมการผังเมืองแจ้งว่าคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการเห็นชอบให้ปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นสีม่วงเพื่อใช้ฝังกลบขยะมูลฝอยได้ เห็นได้ว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการเพื่อให้ ห.จ.ก.ไพโรจน์ฯ ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยได้ในพื้นที่ดังกล่าว การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ทำให้มีสุขลักษณะดี ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบสวยงาม ความปลอดภัยสำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว เพราะกิจการกำจัดมูลฝอยไม่เหมาะสมจะให้มีในพื้นที่ซึ่งผังเมืองรวมกำหนดไว้เป็นประเภทที่อยู่อาศัย การแก้ไขข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมสมุทรปราการ จึงไม่เป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาให้เอกชนเพียงรายเดียว ถือได้ว่าเป็นการละเลยการบริหารราชการโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และมิได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการลดหรือขจัดมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมทั้งมิได้บริหารราชการเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องที่ตำบลราชาเทวะอันอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๓ อนุญาตให้ ห.จ.ก.ไพโรจน์ฯ ใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นสถานที่ฝังกลบมูลฝอย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะมีอำนาจออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการมูลฝอยได้ การออกใบอนุญาตของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว พอจะทำให้เห็นภาพหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าต้องทำอะไร และไม่ควรทำอะไร ได้พอสมควร

อะไรคือคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่ควบคุมกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นในการออกคำสั่งทางปกครอง กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติควบคุมบังคับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจให้ปฏิบัติการต่างๆ รวมถึงการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสชี้แจงหรือโต้แย้งก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

แต่ปัญหาที่สำคัญก็คือ **"อะไรคือคำสั่งทางปกครอง"** เพราะหากหนังสือที่ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลมีถึงประชาชนไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ก็อาจไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรืออาจไม่มีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

มีคดีที่นางสาวจันทิมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองว่าตนได้ทำการปรับปรุงซ่อมแซมบ้านพักอาศัย และได้ทำการทุบกำแพงกั้นน้ำท่วมซึ่งสูงประมาณ ๑ เมตร ที่เทศบาลโพธารามได้ก่อสร้างป้องกันน้ำท่วมตลาดโพธารามมานานกว่า ๒๐ ปี แล้ว เป็นแนวยาวตลอดเรียบแม่น้ำแม่กลอง โดยนางสาวจันทิมาทุบกำแพงดังกล่าวออกเป็นแนวยาวประมาณ ๖ เมตร เนื่องจาก

การกระทำของนางสาวจันทิมาที่ทุบกำแพงพิพาทของเทศบาลเป็นการกระทำที่ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย หนังสือของเทศบาลที่ให้นางสาวจันทิมาซ่อมแซมกำแพงพิพาทให้อยู่ในสภาพเดิมเป็นการรักษาสิทธิตามกฎหมายของเทศบาลมิใช่คำสั่งทางปกครอง

บดบังทัศนียภาพในการประกอบการค้า และเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่มักง่ายเข้ามาอุจจาระ ปัสสาวะ แต่เทศบาลโพธารามได้มีหนังสือถึงนางสาวจันทิมาว่า คันปูนดังกล่าวเป็นกำแพงกันน้ำท่วมของเทศบาลซึ่งก่อสร้างมานานแล้ว เพื่อใช้ประโยชน์ในการป้องกันน้ำท่วมตลาดโพธารามและยังมีความจำเป็นที่ต้องคงไว้ จึงให้นางสาวจันทิมาดำเนินการซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพเดิมภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ มิฉะนั้นจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นางสาวจันทิมาได้เข้าพบและชี้แจงต่อปลัดเทศบาลว่าได้มีการทุบทำลายกำแพงเป็นจุดๆ เช่น บนถนนโชคชัย บริเวณทางลงท่าเรือวัดเฉลิมอาสน์ บริเวณตรงข้ามศาลเจ้าแม่ทับทิมตลาดล่าง ทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๒๐ ปี ก็ไม่ปรากฏว่ามีน้ำท่วมตลาดโพธารามแต่อย่างใด แต่ทางเทศบาลโพธารามกลับทำหนังสือแจ้งเตือนฉบับที่สองให้นางสาวจันทิมาซ่อมแซมกำแพงกั้นน้ำท่วมให้อยู่ในสภาพเดิมภายใน ๑๕ วัน นางสาวจันทิมาจึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งตามหนังสือของเทศบาลโพธารามและอนุญาตให้นางสาวจันทิมาทุบกำแพงกันน้ำท่วมได้

ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของนางสาวจันทิมาที่ทุบกำแพงพิพาทของเทศบาลเป็นการกระทำที่ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย หนังสือของเทศบาลที่ให้นางสาวจันทิมาซ่อมแซมกำแพงพิพาทให้อยู่ในสภาพเดิมเป็นการรักษาสิทธิตามกฎหมายของเทศบาลมิใช่คำสั่งทางปกครอง เพราะหากนางสาวจันทิมาไม่ปฏิบัติตามเทศบาลจะต้องดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายอันเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในทางแพ่งหรือแจ้งความร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนในคดีอาญา ดังนั้นจึงมิใช่คดีที่พิพาทอันเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ศาลปกครองจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๙/๒๕๔๘)

การยกเลิกจุดผ่อนผันของเทศบาล

เทศบาลตำบลบางปะหันได้กำหนดจุดผ่อนผันและอนุญาตให้นางแสงทิพย์ขายก๋วยเตี๋ยวในบริเวณพื้นที่หมายเลข ซี ๗๐ ซี ๗๑ และซี ๗๒ ทั้งวันเป็นการชั่วคราว ตามประกาศเทศบาลตำบลบางปะหัน เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้า ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ โดยให้จำหน่ายขายสินค้าได้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๕ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ นางแสงทิพย์ขายก๋วยเตี๋ยวไปได้ถึงเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ นางสุมลรัตน์ เจ้าของบ้านได้มีหนังสือร้องเรียนกับเทศบาลว่าร้านก๋วยเตี๋ยวของนางแสงทิพย์ปิดกั้นหน้าบ้านทำให้ลำบากในการเข้าออก และทำให้หน้าบ้านสกปรก นอกจากนั้นยังแสดงกิริยาหยาบคาย มีเรื่องทะเลาะวิวาทกับคนในบ้านหลายครั้ง ขอให้ย้ายร้านก๋วยเตี๋ยวของนางแสงทิพย์ไปโดยเร็ว เทศบาลตำบลบางปะหันได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจพบว่านางแสงทิพย์ได้ติดตั้งเต็นท์คลุมจุดผ่อนผันพื้นที่หมายเลข ซี ๗๐ ซี ๗๑ และซี ๗๒ ทั้งหมด โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราช

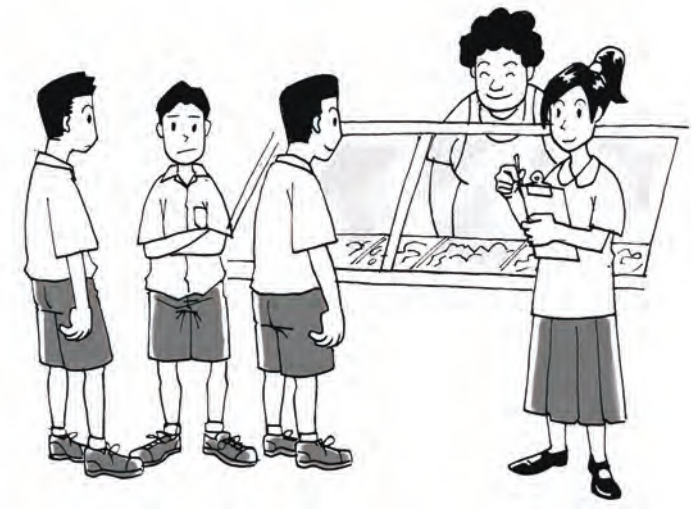
การจะทำการค้าบนทางสาธารณะ แม้ผู้ค้าหลายรายจะน่าเห็นใจ เพราะไม่มีสถานที่ที่จะประกอบอาชีพ แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือการเคารพสิทธิของบุคคลอื่น ต้องพยายามไม่ให้บุคคลอื่นเดือดร้อน หรือให้เดือดร้อนน้อยที่สุด ด้วยจึงจะอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุข

บัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และส่วนหนึ่งของเต็นท์ได้รุกล้ำออกไปทั้งสี่ด้าน ด้านทิศใต้ได้รุกล้ำทางเข้าออกบ้านนางสุมลรัตน์ ด้านทิศตะวันตกได้สร้างหลังคาเพิงพักต่อจากชายเต็นท์รุกล้ำเข้าไปในที่สาธารณะเขตทางหลวงเพื่อใช้เป็นบริเวณจัดเตรียมอาหาร ล้างภาชนะพร้อมกับตั้งวางอุปกรณ์จำหน่ายก๋วยเตี๋ยว ทำให้หน้าบ้านของนางสุมลรัตน์สกปรกรกรุงรัง ปลัดเทศบาลจึงได้แจ้งด้วยวาจาให้นางแสงทิพย์ดำเนินการแก้ไขร้านก๋วยเตี๋ยวให้ใช้พื้นที่เฉพาะบริเวณจุดผ่อนผันเท่านั้น เวลาผ่านไป ๓ เดือน นางแสงทิพย์ก็ยังมิได้ดำเนินการแก้ไข เทศบาลตำบลบางปะหันจึงแจ้งให้นางแสงทิพย์ย้ายไปขายก๋วยเตี๋ยวที่แห่งใหม่บริเวณจุดผ่อนผันพื้นที่หมายเลข ซี ๘๙ ซี ๙๐ และซี ๙๑ แต่นางแสงทิพย์ไม่ยอมไป เทศบาลตำบลบางปะหันจึงได้มีประกาศเทศบาลลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ยกเลิกจุดผ่อนผันบริเวณพื้นที่หมายเลข ซี ๗๐ ซี ๗๑ ซี ๗๒ และซี ๗๔ ตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๕ และมีหนังสือแจ้งให้นางแสงทิพย์ทราบพร้อมกับให้นางแสงทิพย์ขนย้ายอุปกรณ์จำหน่ายสินค้าต่างๆ ออกไปเพื่อส่งมอบพื้นที่คืนเทศบาลตำบลบางปะหันต่อไป นางแสงทิพย์ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งยกเลิกจุดผ่อนผันแล้วจึงได้มายื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๖/๒๕๔๙ ว่า ประกาศเทศบาลตำบลบางปะหัน ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าบริเวณที่พิพาทดังกล่าว นายกเทศมนตรีย่อมมีอำนาจกระทำได้โดยการออกประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันดังกล่าวไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรก่อน เนื่องจากมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดให้การออกประกาศยกเลิกจุดผ่อนผันต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรดังเช่นกรณีการออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผัน

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่า นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจออกประกาศดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่านางสุมลรัตน์ได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อเทศบาลว่าร้านก๋วยเตี๋ยวของนางแสงทิพย์ผู้ฟ้องคดีปิดกั้นหน้าบ้านทำให้ลำบากในการเข้าออก ปลูกร้านรุกล้ำเข้าไปในบริเวณหน้าบ้านร่นเข้ามาจนเกือบชิดร้าน และทำให้หน้าบ้านสกปรก นอกจากนั้น ยังแสดงกิริยาหยาบคายและด่าทอด้วยถ้อยคำหยาบคายต่อคนในบ้านจนเกิดการทะเลาะวิวาทหลายครั้ง ถึงขั้นใช้กำลังลงไม้ลงมือกันจนถูกดำเนินคดี จึงขอให้เทศบาลดำเนินการย้ายร้านขายก๋วยเตี๋ยวของผู้ฟ้องคดีออกไปโดยเร็ว ซึ่งต่อมานายกเทศมนตรีได้มอบหมายให้ปลัดเทศบาลตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยผลการตรวจสอบของปลัดเทศบาล ปรากฏว่านางแสงทิพย์ได้ตั้งเต็นท์ตรงจุดผ่อนผัน ซี ๗๐ ซี ๗๑ และซี ๗๒ ทั้งหมดโดยมิได้มีหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และส่วนหนึ่งของเต็นท์ได้รุกล้ำออกไปนอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน โดยทิศเหนือรุกล้ำเข้าไปในทางเท้าที่เทศบาลตำบลบางปะหันกันไว้สำหรับประชาชนใช้สัญจร ทิศใต้รุกล้ำเข้าไปในทางเข้าออกบ้านของนางสุมลรัตน์ ผู้ร้องเรียน ด้านทิศตะวันตกผู้ฟ้องคดีได้สร้างหลังคาเพิงพักต่อจากชายเต็นท์รุกล้ำเข้าไปที่สาธารณะที่เป็นเขตทางหลวงเพื่อใช้เป็นสถานที่จัดเตรียมอาหาร ล้างภาชนะพร้อมกับตั้งวางอุปกรณ์จำหน่ายก๋วยเตี๋ยวและยังได้ขึงวัสดุเพื่อปิดกันแดดทำให้หน้าบ้านของนางสุมลรัตน์ผู้ร้องเรียนสกปรกรกรุงรัง ปลัดเทศบาลได้แจ้งด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขร้านก๋วยเตี๋ยวและให้ใช้พื้นที่เฉพาะบริเวณจุดผ่อนผันเท่านั้น แต่ก็มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด เทศบาลตำบลบางปะหันจึงได้จัดจุดผ่อนผันบริเวณอื่นให้นางแสงทิพย์ย้ายไปขายก๋วยเตี๋ยวแห่งใหม่ แต่นางแสงทิพย์ก็ไม่ยินยอม ทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนไม่ได้ข้อยุติ นายกเทศมนตรีเห็นว่า การกำหนดจุดผ่อนผัน

บริเวณหน้าบ้านของนางสุมลรัตน์ผู้ร้องเรียนไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไป จึงได้มีประกาศเทศบาลตำบลบางปะหัน เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นบริเวณที่นางแสงทิพย์ได้รับอนุญาตให้ขายก๋วยเตี๋ยวและเป็นบริเวณหน้าบ้านของนางสุมลรัตน์ ผู้ร้องเรียนตั้งแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจออกประกาศเทศบาลตำบลบางปะหัน เรื่อง ยกเลิกจุดผ่อนผันให้ขายหรือจำหน่ายสินค้า ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๕ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ยกฟ้องของนางแสงทิพย์ผู้ฟ้องคดี



การจะทำการค้าบนทางสาธารณะ แม้ผู้ค้าหลายรายจะน่าเห็นใจ เพราะไม่มีสถานที่ที่จะประกอบอาชีพ แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญคือการเคารพสิทธิของบุคคลอื่นต้องพยายามไม่ให้บุคคลอื่นเดือดร้อน หรือให้เดือดร้อนน้อยที่สุดด้วยจึงจะอยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุข

แม้เจตนาดี ต้องชอบด้วยกฎหมาย

เทศบาลตำบลท่าโขลงรับมอบทางหลวงระยะทาง ๑.๐๕๑ กิโลเมตร จากแขวงการทางชัยนาทแล้ว ได้ปรับปรุงสร้างเป็นถนนคอนกรีตเต็มพื้นที่เขตทางทั้ง ๓๐ เมตร ส่วนบริเวณไหล่ทางได้ก่อสร้างโครงเหล็กหลังคากระเบื้องเพื่อจัดให้เป็นตลาด เนื่องจากบริเวณดังกล่าวมีพ่อค้าแม่ค้ามาขายของอยู่ก่อนแล้ว เพื่อให้ถูกสุขลักษณะและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนที่ซื้อ-ขายสินค้ากลางแจ้ง หลังคาโครงเหล็กที่เทศบาลก่อสร้างอยู่ห่างจากที่ดินและอาคารของนายบัญญัติ ๑ เมตร นายบัญญัติเห็นว่าการก่อสร้างโครงเหล็กหลังคากระเบื้องดังกล่าวนี้ได้สร้างชิดติดที่ดินและอาคารของตน ทำให้บดบังทัศนวิสัยและปิดบังทิศทางลม ทำให้ที่ดินเสื่อมราคาลง นายบัญญัติและครอบครัวไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกอาคารที่อยู่อาศัย ค้าขายได้น้อยลงเนื่องจากลูกค้าไม่สะดวกที่จะเข้ามาในอาคาร นายบัญญัติจึงไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำบังคับให้เทศบาลตำบลท่าโขลงรื้อถอนโครงเหล็กหลังคากระเบื้อง

แม้จะได้กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็มิได้เป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ต่อการจราจรสาธารณะทางบก อันเป็นวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๑๖/๒๕๕๑ ว่าการที่เทศบาลตำบลท่าโขลงผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างโครงเหล็กหลังคามุงกระเบื้องเพื่อจัดทำเป็นตลาดขึ้นบริเวณด้านหน้าอาคารของนายบัญญัติผู้ฟ้องคดีมีระดับความสูงมากกว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีและมีลักษณะเปิดโล่งไม่มีผนังปิดกั้นทั้งสี่ด้านแต่เนื่องจากมีขนาดค่อนข้างใหญ่โดยมีระยะห่างจากอาคารของผู้ฟ้องคดีวัดจากชายคาของโครงเหล็กถึงชายคาอาคารของผู้ฟ้องคดีเพียง ๑ เมตร จึงบดบังหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้จัดระเบียบตลาดที่อยู่ในโครงหลังคาและเว้นช่องทางเข้าออกอาคารสู่ถนนให้รถยนต์สามารถแล่นผ่านหลังตลาดได้ แต่โดยสภาพของตลาดสดที่มีผู้คนและยานพาหนะคับคั่งย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกอาคารที่ใช้พักอาศัยและค้าขาย และอาจส่งผลกระทบต่อการค้าขายในอาคารดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องจากการปลูกสร้างโครงหลังคาของผู้ถูกฟ้องคดี และมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เทศบาลตำบลท่าโขลงผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีอำนาจในการจัดให้มีตลาดในพื้นที่เขตเทศบาล ตามาตรา ๕๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจัดสร้างโครงเหล็กหลังคากระเบื้องขึ้นเพื่อจัดทำเป็นตลาดบนพื้นที่ไหล่ทางของทางหลวงนั้น เป็นกรณีซึ่งต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งควบคุมการดำเนินการใดๆ บนทางหลวงด้วย ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้นิยามคำว่า ทางหลวงว่า ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก... ไหล่ทาง หมายความว่า ส่วนหนึ่งของทางหลวงที่อยู่ติดต่อกับทางจราจรทั้งสองข้าง ซึ่งกฎหมายว่าด้วย

ทางหลวงมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลรักษาทางหลวงเพื่อประโยชน์ทางด้านการจราจรสาธารณะทางบก การจะอนุญาตให้มีการก่อสร้างในเขตทางหลวงจึงต้องพิจารณาว่าเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าวหรือไม่ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างโครงหลังคาบนไหล่ทางในเขตทางหลวงเพื่อจัดให้เป็นตลาดสด ตามที่มีการเรียกร้องจากผู้ค้าขายในบริเวณดังกล่าว เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีตลาดและบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แม้จะได้กระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็มิได้เป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ต่อการจราจรสาธารณะทางบก อันเป็นวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการจราจรในทางหลวงได้ เนื่องจากบริเวณไหล่ทางซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงที่อยู่ติดต่อกับทางจราจรทั้งสองข้าง ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นทางสำหรับให้ผู้ใช้ยานพาหนะที่เครื่องยนต์หรืออุปกรณ์เกิดขัดข้องหรือชำรุดบนทางจราจรใช้จอด ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อการใช้อำนาจของเทศบาลตำบลท่าโขลงผู้ถูกฟ้องคดีในการก่อสร้างโครงหลังคาบนไหล่ทางในเขตทางหลวงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เทศบาลตำบลท่าโขลงผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนโครงเหล็กหลังคากระเบื้องให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาจึงชอบแล้ว

กลุ่มคดีที่ ๔

การจัดซื้อ–จัดจ้าง

อำนาจในการยกเลิก การประกวดราคา

ในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ โดยในระเบียบดังกล่าวได้กำหนดวิธีการดำเนินการประกวดราคาว่าจะเข้าทำสัญญา หรือจะยกเลิกการประกวดราคาได้แค่ไหนเพียงใด

คณะกรรมการมีอำนาจเสนอให้ยกเลิก แต่ต้องพิจารณาว่ามีเหตุผลสมควรที่จะยกเลิกหรือไม่

มีคดีที่ฟ้องร้องยังศาลปกครองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งได้มีประกาศประกวดราคาก่อสร้างถนนสายหนึ่งมีผู้ซื้อแบบประกวดราคาจำนวน ๔๔ ราย ในวันยื่นซองประกวดราคามีบริษัท ก. มายื่นซองเพียงรายเดียวโดยเสนอราคาต่ำกว่าราคากลาง แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้นได้แจ้งยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่าต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๔๔ ที่กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการ

พิจารณาผลการประกวดราคา ได้พิจารณาตามข้อ ๔๓ (๑) แล้ว ปรากฏว่ามีผู้เสนอราคารายเดียวหรือมีผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตรงตามรายการละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว โดยปกติให้เสนอผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่ามีเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไปซึ่งแสดงว่าคณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาข้อยกเว้นนี้ด้วยทุกครั้งว่าในการพิจารณาผลการประกวดราคาถ้าจะไม่ยกเลิกจะมีเหตุผลสมควรใดบ้างหรือไม่ แล้วเปรียบเทียบกับการยกเลิกการประกวดราคา เพราะมิฉะนั้น ข้อความตอนท้ายของข้อ ๔๔ จะไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใดเพราะถ้าเมื่อใดก็ตามที่ข้อเท็จจริงเป็นไปตามข้อความตอนต้นข้อ ๔๔ คือมีผู้เสนอราคารายเดียวหรือหลายรายแต่ถูกต้องรายเดียว คณะกรรมการฯ ก็จะต้องเสนอให้ยกเลิกการประกวดราคาเพียงอย่างเดียวเท่านั้นโดยไม่มีทางเลือกอื่น ฉะนั้น กรณีนี้แม้คณะกรรมการฯ จะมีอำนาจในการเสนอให้ยกเลิกการประกวดราคาได้เพราะเหตุดังกล่าวก็ตามแต่คณะกรรมการฯ ก็ต้องพิจารณาด้วยว่ามีเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไปโดยไม่ต้องยกเลิกหรือไม่ การที่คณะกรรมการฯ อ้างว่าบริษัท ก. เสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเป็นจำนวนมากเกรงว่าการก่อสร้างอาจไม่ถูกต้องสมบูรณ์อันอาจก่อความเสียหายให้กับราชการเป็นข้ออ้างที่ไม่มีเหตุผล เพราะหากทำสัญญาแล้วไม่สามารถก่อสร้างได้สมบูรณ์ตามแบบแปลนก็มีสิทธิเรียกร้องจากธนาคารผู้ทำสัญญาค้ำประกัน หรือหากไม่สามารถก่อสร้างได้ก็สามารถเรียกเงินค่าปรับหรือหักจากเงินค่าก่อสร้างและลงโทษเสมือนผู้ทิ้งงาน การอ้างเหตุผลดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการมิชอบ ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกการประกวดราคา

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องเรียกบริษัท ก. มาเข้าทำสัญญาก่อสร้างถนนดังกล่าวต่อไป

อำนาจในการยกเลิกการสอบราคาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่นั้น ล้วนอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ประชาชน เป็นสำคัญ การตัดสินใจใดๆ จึงต้องมีเหตุผล และเหตุผลที่ให้ต้องเป็นเหตุผลที่ตรวจสอบได้ว่า เป็นเหตุผลที่แท้จริง

เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งได้ออกประกาศของเทศบาล เรื่องสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำถนนประชาอุทิศ ห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทองเป็นผู้ยื่นซองสอบราคาเพียงรายเดียวจากผู้ซื้อเอกสารสอบราคาจำนวน ๓ ราย โดยห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทองได้เสนอราคาค่าจ้างเหมาก่อสร้างรวมทั้งสิ้น ๑,๒๕๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ทำการตรวจสอบคุณสมบัติและรายการเอกสารที่ยื่นแล้ว ห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทองมีคุณสมบัติและยื่นเอกสารหลักฐานครบถ้วน เมื่อเปรียบเทียบราคาตามลำดับรายการกับราคากลางแล้วได้ต่อรองราคาลงอีก ซึ่งห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทองยินดีลดให้คงเหลือราคาที่เสนอ ๙๔๕,๐๐๐ บาท ซึ่งต่ำกว่าราคากลางที่กำหนดไว้ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ ๑,๒๕๐,๐๐๐ บาท โดยคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้บันทึกเสนอนายกเทศมนตรีฯ ว่าราคาตามที่ผู้ยื่นซองเสนอยินดีลดให้เป็นราคาที่เหมาะสม แต่

นายกเทศมนตรีได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีคำสั่งให้ยกเลิกการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำดังกล่าวและให้ทำการสอบราคาใหม่ โดยมิได้ระบุเหตุผลของการสั่งยกเลิกการสอบราคา ห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทองจึงได้ทำหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีฯ ให้ทบทวนการพิจารณาดังกล่าว ในวันเดียวกันนายกเทศมนตรีได้ออกประกาศเทศบาลเมืองยกเลิกการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำถนนประชาอุทิศ เนื่องจากมีผู้มาซื้อเอกสารสอบราคาจำนวน ๓ ราย แต่มายื่นซองเสนอราคาเพียงรายเดียว ทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ จึงพิจารณาสั่งยกเลิกการสอบราคา โดยอาศัยข้อ ๔๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอนุโลม ห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทองจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์การพิจารณาดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ทางจังหวัดได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าเทศบาลมีสิทธิที่จะรับหรือไม่รับราคาต่ำสุดหรือราคาหนึ่งราคาใด หรือราคาที่เสนอทั้งหมดก็ได้หรืออาจจะยกเลิกการสอบราคา โดยไม่พิจารณาจัดจ้างก็ได้ตามหลักเกณฑ์ ในประกาศสอบราคาและตามข้อ ๓๕ (๕) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทองจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเรียกค่าเสียหายจากการที่เทศบาลทำละเมิดใช้อำนาจออกคำสั่งยกเลิกการสอบราคา

ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองได้มีการดำเนินการจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำถนนประชาอุทิศโดยวิธีพิเศษ โดยให้เหตุผลว่างบประมาณค่าก่อสร้างดังกล่าวที่กันไว้จะสิ้นสุดลงในเดือนกันยายน อีกทั้งประชาชนในบริเวณถนนประชาอุทิศเดือดร้อนมาก เนื่องจากน้ำท่วมขังโดยได้จัดจ้างไปในราคา ๙๔๔,๕๐๐ บาท

ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาว่าตามเหตุผลของนายกเทศมนตรีที่มีคำสั่งให้ยกเลิกการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำเพราะมีผู้ซื้อเอกสาร ๓ ราย แต่มีผู้มายื่นซองสอบราคาเพียงรายเดียว ทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ หากมีการเปิดให้สอบราคาใหม่เมื่อมีผู้เสนอราคาหลายรายย่อมมีการแข่งขันอาจทำให้ได้ราคาต่ำกว่านั้น จากข้อเท็จจริงคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ตรวจสอบคุณสมบัติและรายการเอกสารของห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทอง พิจารณาราคาตามใบเสนอราคาเทียบกับราคากลาง และได้ต่อรองราคาลงอีกจนมีการลดราคาที่เสนอต่ำกว่าราคากลาง และต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ การที่คำสั่งให้ยกเลิกการสอบราคาโดยให้เหตุผลว่าไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ จึงเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์ของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ตามข้อ ๓๕ (๕) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และยังขัดกับการดำเนินการจริงของเทศบาลซึ่งในที่สุดได้ดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ อีกทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าประชาชนในบริเวณถนนประชาอุทิศได้รับความเดือดร้อนมากจากน้ำท่วมขังในบริเวณดังกล่าว แต่เทศบาลกลับมิได้นำเรื่องนี้มาประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจยกเลิกการสอบราคาดังกล่าว แต่กลับนำเหตุผลดังกล่าวมาใช้ในการอนุมัติให้จัดจ้างโดยวิธีพิเศษ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากระยะเวลาดำเนินการของการยกเลิกการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำฯ กับการอนุมัติให้จัดจ้างก่อสร้างคูระบายน้ำฯ โดยวิธีพิเศษแล้ว ระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวมีระยะเวลาห่างกันเกือบ ๑ ปี ช่วงระยะเวลาดังกล่าวย่อมทำให้ประชาชนที่อาศัยในบริเวณถนนประชาอุทิศ ได้รับความเดือดร้อนมาก อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำฯ ตามที่ได้ว่าจ้างโดยวิธีพิเศษในราคา ๙๔๔,๕๐๐ บาทแล้ว ราคาดังกล่าวต่ำกว่าราคาที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทองยินดีลดให้เพียง ๕๐๐ บาท เท่านั้น ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของนายกเทศมนตรีในการยกเลิกการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบาย

น้ำฯ ตามประกาศสอบราคา จึงมิได้เป็นประโยชน์แก่ทางราชการและไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะลบล้างความเห็นของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อาศัยในบริเวณถนนประชาอุทิศอีกด้วย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ให้ยกเลิกการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำถนนประชาอุทิศจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เทศบาลเมืองจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้กับห้างหุ้นส่วนจำกัดประเสริฐทอง

ในการตัดสินใจออกคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะเกี่ยวกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง แต่เดิมทีเดียวเข้าใจกันว่าฝ่ายราชการเป็นผู้มีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกทำสัญญาหรือยกเลิกการสอบราคาได้ฝ่ายเดียว การดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่นั้นล้วนอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ประชาชนเป็นสำคัญ การตัดสินใจใดๆ จึงต้องมีเหตุผล และเหตุผลที่ให้ต้องเป็นเหตุผลที่ตรวจสอบได้ว่าเป็นเหตุผลที่แท้จริง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของราชการและประชาชน

ประกาศสอบราคา ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนตำบลหินเหล็กไฟ ได้ออกประกาศเรื่องสอบราคาโครงการก่อสร้างประปาบาดาล โดยกำหนดยื่นซองสอบราคาในวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เปิดซองสอบราคาในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และให้ติดต่อขอซื้อแบบและเอกสารสอบราคาได้ที่ทำการ อบต.ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ในวันและเวลาราชการ ผู้รับเหมาก่อสร้างรวม ๗ ราย ได้ไปติดต่อขอซื้อแบบและเอกสารสอบราคา ณ ที่ทำการ อบต.แต่ปิดทำการ แต่มีผู้รับเหมาบางรายที่รู้จักกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถโทรศัพท์ซื้อแบบและเอกสารสอบราคาได้ในวันหยุดราชการ ผู้รับเหมาก่อสร้างทั้ง ๗ ราย เห็นว่าระยะเวลาการขายแบบและเอกสารสอบราคาตามประกาศดังกล่าวตรงกับวันหยุดราชการเป็นเวลา ๖ วัน ทำให้เหลือเวลาขายแบบและเอกสารสอบราคาเพียง ๕ วันทำการซึ่งไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

การให้หรือขายเอกสารประกวดราคาในการประกวดราคาซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดให้กระทำ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

๒๕๓๘ ที่กำหนดให้มีช่วงเวลาในการขายแบบไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน จึงมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศสอบราคาโครงการก่อสร้างประปาบาดาลและให้มีประกาศสอบราคาใหม่

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๓๘/๒๕๔๙ ว่าโดยที่ข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคาให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่าสิบวันให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรงหรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ว่าการอำเภอนั้น วรรคสอง กำหนดว่า การให้หรือขายเอกสารสอบราคาในการสอบราคา ซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะ หรือรายละเอียด ให้ถือปฏิบัติตามการให้หรือขายเอกสารของวิธีการประกวดราคาโดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ให้เริ่มดำเนินการให้หรือขายเอกสารสอบราคาตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศสอบราคาจนถึงก่อนวันเปิดซองสอบราคาโดยข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า การให้หรือขายเอกสารประกวดราคาในการประกวดราคาซึ่งรวมทั้งคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียด ให้กระทำ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสถานที่ที่สามารถติดต่อได้โดยสะดวกและไม่เป็นเขตหวงห้ามกับจะต้องจัดเตรียมไว้ให้มากพอสำหรับความต้องการของผู้มาขอรับหรือขอซื้อที่มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นอย่างน้อยรายละ ๑ ชุด โดยไม่มีเงื่อนไขอื่นในการให้หรือขาย ทั้งนี้ให้เริ่มดำเนินการให้หรือขายก่อนวันรับซองประกวดราคาไม่น้อยกว่าสิบวัน และให้มีช่วงเวลาในการให้หรือขายไม่น้อยกว่าสิบวันด้วย ประกอบกับข้อ ๓๓ วรรคหนึ่งกำหนดว่า ก่อนวันเปิดซองประกวดราคา หากมีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงหรือให้รายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อประโยชน์แก่องค์การบริหาร

ส่วนตำบล หรือมีความจำเป็นต้องแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญซึ่งมิได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาตั้งแต่ต้น ให้จัดทำเป็นประกาศและเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติมและดำเนินการตามข้อ ๓๑ โดยอนุโลม กับแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่ขอรับหรือขอซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วทุกรายด้วย

คดีนี้องค์การบริหารส่วนตำบลหินเหล็กไฟออกประกาศเรื่องสอบราคาโครงการก่อสร้างประปาบาดาล กำหนดให้ติดต่อขอซื้อแบบและเอกสารสอบราคาได้ที่ที่ทำการ อบต.ตั้งแต่วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ในวันและเวลาราชการ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าววันที่ ๓๐ มิถุนายน และวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ตรงกับวันเสาร์ วันที่ ๑ และ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ตรงกับวันอาทิตย์ ส่วนวันที่ ๕ และ ๖ กรกฎาคม ตรงกับวันพฤหัสบดีและวันศุกร์เป็นวันอาสาฬหบูชาและวันเข้าพรรษาตามลำดับ เป็นวันหยุดราชการทั้งสิ้นรวม ๖ วัน จึงมีเวลาขายแบบและเอกสารสอบราคาเหลือเพียง ๕ วันเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ประกาศ เรื่อง สอบราคาโครงการก่อสร้างประปาบาดาลในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันขายแบบและเอกสารสอบราคาจึงมีกำหนดระยะเวลาที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๒๗ วรรคสองของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว และมีผลกระทบต่อเนื่องไปทำให้กำหนดวันยื่นซองสอบราคาและกำหนดเปิดซองสอบราคาที่กำหนดในวันที่ ๙ และวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ตามลำดับ ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลหินเหล็กไฟเรื่องสอบราคาโครงการก่อสร้างประปาบาดาล

หนังสือแจ้งยกเลิกการประมูล เป็นคำสั่งทางปกครอง

เทศบาลตำบลธัญบุรีประกาศประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์แบบเปิดราคา โครงการจ้างเหมาก่อสร้างถนนลูกรังสายหนึ่ง ผลปรากฏว่าบริษัทรังสิตก่อสร้างเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่เทศบาลตำบลธัญบุรีมีหนังสือแจ้งขอยกเลิกการประมูลโดยอ้างว่ามีผู้เสนอราคาจ้างเหมาก่อสร้างต่ำกว่าราคากลางเกินกว่าร้อยละ ๑๕ หลายราย บริษัทรังสิตก่อสร้างทำหนังสือคัดค้านการยกเลิกการประมูลจ้างเหมาดังกล่าวและได้ไปชี้แจงยืนยันว่ามีความพร้อมที่จะทำงานมีเครื่องจักรและอุปกรณ์เพียงพอในการก่อสร้างให้มีประสิทธิภาพและเสร็จทันตามกำหนดเวลาและงบประมาณตามใบเสนอราคา แต่เทศบาลตำบลธัญบุรีพิจารณาคำคัดค้านแล้วยืนยันตามเดิมให้ยกเลิกการประมูลจ้างเหมาดังกล่าว บริษัทรังสิตก่อสร้างจึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

บริษัทรังสิตก่อสร้างเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด แต่เทศบาลตำบลธัญบุรีมีหนังสือแจ้งขอยกเลิกการประมูล โดยอ้างว่ามีผู้เสนอราคาจ้างเหมาก่อสร้างต่ำกว่าราคากลางเกินกว่าร้อยละ ๑๕ หลายราย

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๖๒/๒๕๕๑ ว่า กรณีคำสั่งยกเลิกการประมูลของเทศบาลตำบลธัญบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๒ (๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากบริษัทรังสิตก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดี ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์คำสั่ง แต่โดยที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ส่วนการพิจารณาอุทธรณ์ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยให้ผู้ทำคำสั่งพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันรับอุทธรณ์ และหากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้พิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับรายงาน ส่วน

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ข้อ ๒ (๑๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ว่า กรณีผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้น เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดี ผู้ทำคำสั่งคือนายกเทศมนตรีตำบลธัญบุรีซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ผู้พิจารณาอุทธรณ์คือผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีและกรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลการไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จอย่างช้าภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับรายงาน ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จอย่างช้าภายในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๐ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ จึงยังอยู่ภายในระยะเวลาดำเนินการของผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดี

บริษัทรังสิตก่อสร้างต้องยื่นฟ้องคดีหลังจากวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๐ โดยต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน ศาลปกครองจึงจะรับพิจารณาว่าเทศบาลตำบลธัญบุรียกเลิกการประกวดราคาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ล็อคสเปก

เมื่อมีการประกาศประกวดราคามักมีปัญหาฟ้องร้องหรือร้องเรียนว่าประกาศประกวดราคานั้นกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคา หรือกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับพัสดุที่จัดซื้อเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคาบางรายหรือไม่

การกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าวเป็นการกีดกัน ห.จ.ก. มิให้เข้าแข่งขันในการเสนอราคา เพราะการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าวทำให้เหลือผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว

มีคดีฟ้องร้องที่ศาลปกครองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกาศประกวดราคาเพื่อซื้อเครื่องจักรกลประเภทรถบดสั่นสะเทือน จำนวน ๑ คัน โดยกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่า **“ข้อ ๔ ว่าผู้เสนอราคาต้องเป็นตัวแทนจำหน่ายโดยตรงจากผู้ผลิตและต้องมีสาขาซึ่งเป็นศูนย์บริการอะไหล่และซ่อมบำรุงรักษาเครื่องจักรกลที่เสนอราคาระยะทางไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร จากผู้ซื้อเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการจัดหาอะไหล่และการซ่อมบำรุง โดยจะต้องมีหลักฐานมาแสดงต่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาในวันเปิดซองประกวดราคาด้วย”**

ห.จ.ก. ณรงค์ชัย เห็นว่าการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าวเป็นการกีดกัน ห.จ.ก. มิให้เข้าแข่งขันในการเสนอราคา เพราะการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าวทำให้เหลือผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว จึงขอให้ศาลเพิกถอนการประกวดราคาในครั้งนี้

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓๗/๒๕๕๑ ว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๑ (๑) ที่กำหนดว่า ห้ามกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะซึ่งอาจมีผลกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๔/ว ๑๘๔๕ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๖ ในส่วนของมาตรการกำกับดูแลการประกาศประกวดราคาข้อ ๑.๔ ที่กำหนดว่า ประกาศและเอกสารประกวดราคาที่ไม่ถูกต้อง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาหรือเงื่อนไขอื่นในการเสนอราคามีลักษณะเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตามประกาศประกวดราคาที่พิพาทของ อบจ. ที่กำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องมีสาขาซึ่งเป็นศูนย์บริการอะไหล่และซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล ระยะทางไม่เกิน ๓๐๐ กิโลเมตร จากผู้ซื้อก็เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาอะไหล่และการซ่อมบำรุงเพื่อใช้เครื่องจักรกลในการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของ อบจ. ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่มีปัญหาหรืออุปสรรค ดังนั้น ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าวของ อบจ. ก็เป็นการกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะให้แก่ผู้เสนอราคาให้เกิดความเหมาะสมและความสะดวกในการจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

ภายในท้องถิ่นของตน การที่ประกาศประกวดราคาที่พิพาทของ อบจ. ที่กำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องมีสาขาที่เป็นศูนย์บริการอะไหล่และซ่อมบำรุงรักษา ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความสะดวกในการหาศูนย์บริการที่สามารถซ่อมบำรุงรักษาพัสดุให้มีจำนวนเพียงพอเพื่อรองรับกับพัสดุที่ อบจ. จะทำการจัดซื้อ ฉะนั้น การกำหนดรายละเอียดและลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับผู้เสนอราคาดังกล่าวข้างต้น จึงไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้เสนอราคาที่สามารถจัดซื้อพัสดุได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างเข้าแข่งขันในการเสนอราคาแต่อย่างใด การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เสนอราคาของ อบจ. ในข้อ ๔ ของประกาศประกวดราคาซื้อเครื่องจักรกล ประเภทรถบดชนิดสั่นสะเทือน จำนวน ๑ คัน จึงไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

กลุ่มคดีที่

๕

สัญญาทางปกครอง

สัญญาให้เช่าแผงค้าในตลาด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลมักมีการก่อสร้างตลาด แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาค้าขายโดยมีการเรียกเก็บค่าตอบแทน เมื่อเกิดข้อโต้แย้งกันขึ้นระหว่างผู้เข้ามาค้าขายในตลาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องสัญญาให้เช่าแผงค้าหรือพื้นที่จำหน่ายสินค้าในตลาด เช่น การเก็บค่าเช่า การชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องที่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

แต่สัญญาดังกล่าวเกิดจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันด้วยใจสมัคร โดยมีข้อกำหนดที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ทั่วไปของคู่สัญญา และหากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่าฝืน คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้

มีคดีตัวอย่างที่ยื่นฟ้องมายังศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๒๔๔/๒๕๔๗ ว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาให้สิทธินำสินค้ามาจำหน่ายในบริเวณตลาดนัดจตุจักรระหว่างกรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการตลาดนัดกรุงเทพมหานคร กับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง มีข้อกำหนดในสัญญาว่ากรุงเทพมหานครตกลงยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้แผงค้าบริเวณตลาดนัดจตุจักรเพื่อจำหน่าย

สินค้ามีกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีในอัตราค่าใช้สถานที่แผงละ ๑๐๐ บาทต่อเดือน และตามวัตถุประสงค์ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดตลาดนัดย่านพหลโยธิน พ.ศ. ๒๕๒๖ ในการจัดให้มีตลาดนัดย่านพหลโยธิน คือ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสถานที่ประกอบอาชีพค้าขายในทำเลที่เหมาะสมเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะสินค้าประเภทพืชไร่ของสวนที่กสิกรผลิตขึ้นเองแต่แสวงหาตลาดจำหน่ายไม่ได้ การนำสินค้ามาจำหน่ายในตลาดนัดย่านพหลโยธินเป็นการช่วยฝึกฝนให้เห็นช่องทางตลอดจนประสบการณ์ในอาชีพค้าขายต่อไป และเพื่อรับพ่อค้าแม่ค้าที่จำหน่ายสินค้า ณ ตลาดนัดสนามหลวงเดิมนำสินค้ามาจำหน่ายให้แก่ประชาชนผู้สนใจมาซื้อสินค้าโดยทั่วถึงกัน ดังนี้ เมื่อพิจารณาตามข้อกำหนดในสัญญาและตามวัตถุประสงค์ของระเบียบกรุงเทพมหานครดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครจัดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในการเช่าแผงค้าเพื่อจำหน่ายสินค้าชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้ฟ้องคดีทั้งสองตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้นในเชิงพาณิชย์ นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสองและกรุงเทพมหานครจึงเป็นนิติสัมพันธ์ในฐานะเอกชนกับเอกชนเท่าเทียมกัน สัญญาดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาเช่าอันเป็นสัญญาทางแพ่งตามนัยมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีหน้าที่ที่จะต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เท่ากับเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาตามข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าว และเมื่อสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับข้ออ้างที่ว่า ข้อกำหนดในสัญญาจะเรียกกรุงเทพมหานคร ผู้อนุญาต และเรียกผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่าผู้รับอนุญาต ซึ่งแสดงให้เห็นว่า คู่สัญญามิได้มีฐานะเท่าเทียมกันดังเช่นสัญญาเช่าทั่วไป และข้อกำหนดในสัญญาเป็นข้อกำหนดที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้กำหนดขึ้นฝ่ายเดียว ซึ่งมีลักษณะที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนผู้ถูกฟ้องคดีจะเพิกถอนสิทธิตามสัญญาดังกล่าวทันที นั้น เห็นว่า ไม่ว่าข้อกำหนดในสัญญาจะเรียกคู่สัญญาว่าเช่นไรก็หาทำให้ความหมายของคำว่า ผู้ให้เช่า ซึ่งได้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี และคำว่า ผู้เช่า ซึ่งได้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามนัยมาตรา ๕๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปลี่ยนแปลงไปไม่ และแม้ข้อกำหนดต่างๆ ในสัญญากรุงเทพมหานครจะเป็นผู้กำหนดขึ้นฝ่ายเดียวก็ตาม แต่สัญญาดังกล่าวเกิดจากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกันด้วยใจสมัครโดยมีข้อกำหนดที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ทั่วไปของคู่สัญญา และหากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่าฝืน คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ อันเป็นหลัก

พื้นฐานของสัญญาทางแพ่งทั่วไป หาได้มีข้อกำหนดที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแสดงถึงอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนอันเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐไม่ และข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ว่า เมื่อกรุงเทพมหานครใช้อำนาจทางปกครองในการจัดให้มีตลาดนัดย่านพหลโยธินเพื่อให้เป็นสถานที่ให้ประชาชนได้มาซื้อขายสินค้าในราคาที่ถูกกว่า จึงเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะ ดังนี้ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้การจัดตลาดนัดย่านพหลโยธินซึ่งเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลนั้น เห็นว่า แม้วัตถุประสงค์ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการจัดตลาดนัดย่านพหลโยธิน พ.ศ. ๒๕๒๖ คือ การจัดให้มีตลาดนัดย่านพหลโยธินโดยกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เป็นสถานที่ให้ประชาชนได้มาซื้อขายสินค้ากันอันเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะ แต่วัตถุประสงค์ของสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับกรุงเทพมหานคร คือ การให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเช่าแผงค้าในตลาดนัดย่านพหลโยธินเพื่อจำหน่ายสินค้า และผู้ฟ้องคดีทั้งสองตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้นในเชิงพาณิชย์ หาใช่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดให้มีตลาดนัดย่านพหลโยธินอันเป็นบริการสาธารณะด้วยไม่ สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงรับฟังไม่ได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงชอบแล้ว

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาข้อพิพาทตามสัญญาให้เช่าแผงค้าในตลาดจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม

ผิดสัญญาซื้อขายนมกับ อบต. ฟ้องศาลไหน

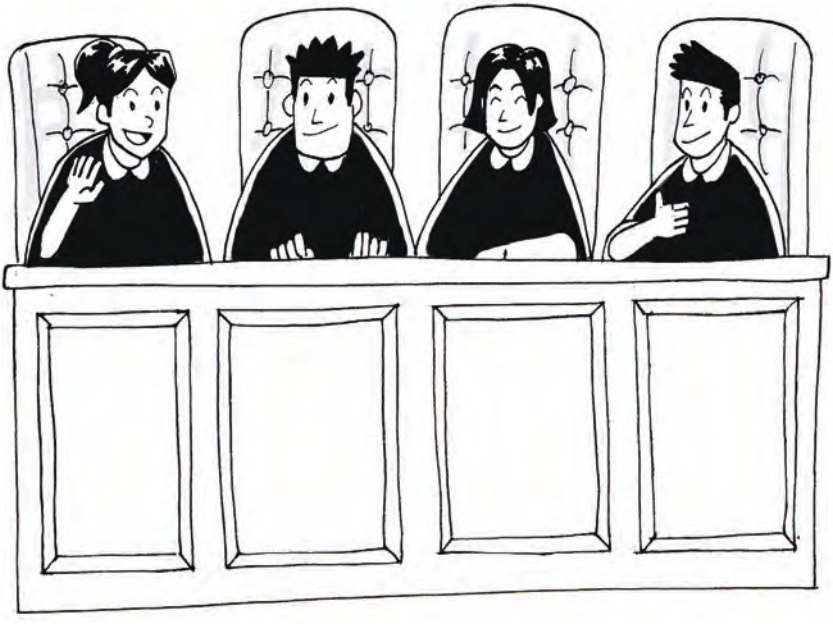
เนื้อหาของสัญญาซื้อผลิตภัณฑ์นม ซึ่งกระทำในรูปแบบสัญญาซื้อขาย และบางครั้งจัดทำเป็นใบสั่งซื้อสินค้า มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง

ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนปาสักทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลโคกกระเทียมขายผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรซ์ ชนิดจืดขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบถุง และผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรซ์ ชนิดจืดขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบกล่องหลายงวด โดยทั้งสองฝ่ายตกลงกันว่า อบต.จะชำระราคาให้แก่ ห.จ.ก. เมื่อส่งมอบผลิตภัณฑ์นมแต่ละงวดการสั่งซื้อภายในกำหนด ๑๕ วัน และอย่างช้าที่สุดไม่เกิน ๒ เดือน ห.จ.ก.กลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนปาสักส่งมอบสินค้าให้ อบต. โคกกระเทียม แล้วหลายงวดแต่ยังได้รับเงินชำระค่าสินค้าเป็นเงิน ๓๖๔,๓๔๙ บาท จึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดลพบุรีให้บังคับให้ อบต. โคกกระเทียม จำเลย ชำระเงินให้แก่โจทก์ อบต.โคกกระเทียมยื่นคำให้การว่าในการทำสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นม โจทก์ได้มอบอำนาจให้นางนิภาเป็นผู้ทำสัญญา รวมทั้งดำเนินการยื่น

ซอง เปิดซอง สอบราคา ออกใบเสร็จรับเงิน และประทับตราสำคัญของโจทก์ ทำการแทนโจทก์ตลอดมาอันเป็นการดำเนินการแทนในฐานะตัวแทนและตัวแทนเชิดของโจทก์ โจทก์ในฐานะตัวการย่อมต้องผูกพันในผลดำเนินการดังกล่าวของนางนิภา จำเลยได้ชำระหนี้ค่าสินค้าแก่นางนิภาครบถ้วนแล้ว ตามหลักฐานใบเสร็จรับเงินของโจทก์ จึงไม่มีหนี้ค้างชำระแต่อย่างใด ขอให้ศาลยกฟ้อง และ อบต.โคกกระเทียม จำเลยได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมเป็นสัญญาที่เกี่ยวเนื่องกับการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดลพบุรีพิจารณาเห็นว่า การจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมของจำเลยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนในความรับผิดชอบของจำเลยได้ดื่มนมทุกวัน อันเป็นการดำเนินกิจการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกิจการในวัตถุประสงค์ของจำเลยตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารสภาตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๓ (๖) ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื้อหาของสัญญาซื้อผลิตภัณฑ์นม ซึ่งกระทำในรูปแบบสัญญาซื้อขาย และบางครั้งจัดทำเป็นใบสั่งซื้อสินค้า มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แม้จะมีข้อตกลงแนบ

ท้ายสัญญาว่าผู้ขายต้องเป็นผู้ประกอบการที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่กรมปศุสัตว์รับรองให้จำหน่ายนม หรือต้องมีหนังสือรับรองการจำหน่ายนมที่กรมปศุสัตว์ออกให้ก็ตาม ก็เป็นเงื่อนไขปกติทั่วไปในการซื้อขายสินค้า มิได้แสดงให้เห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์ใดที่กำหนดให้ อบต. มีอำนาจเหนือโจทก์ อีกทั้งการจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมให้เด็กนักเรียนดื่มในโรงเรียนมิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ความเสมอภาค และความสมัครใจในการทำสัญญา วัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายให้ได้รับสินค้าตามปริมาณ และคุณภาพที่สั่งซื้อ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม



เรื่องจึงต้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๗/๒๕๔๙ ว่าสัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สำหรับสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาท แม้จะมีจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ โดยโจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบผลิตภัณฑ์นมให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือ

เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกันอันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ดังนั้นหากมีข้อพิพาททำนองนี้ไม่ว่า อบต.จะถูกฟ้อง หรือเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีเองเพื่อเรียกค่าเสียหายให้ยื่นฟ้องที่ศาลยุติธรรม หรือศาลจังหวัดนั่นเอง

ลูกจ้างชั่วคราว ... ไม่ต่อสัญญา

บุคลากรที่ทำงานในภาครัฐมีหลายลักษณะ เช่น ข้าราชการ ครูอัตราจ้าง ลูกจ้าง หรือลูกจ้างชั่วคราว แต่ละตำแหน่งมีความมั่นคงในการทำงานแตกต่างกัน ดังตัวอย่าง

นางอนงค์ทำงานอยู่ที่สำนักงานเทศบาลเมืองอรัญประเทศ ตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว ทำหน้าที่คนงานโดยมีสัญญาจ้างหนึ่งปี เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลง เทศบาลเมืองอรัญประเทศแจ้งให้นางอนงค์ทราบว่าไม่ต่อสัญญาจ้าง นางอนงค์เห็นว่าการไม่ต่อสัญญาจ้างเป็นการที่เทศบาลไม่ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) คือ ไม่แจ้งการประเมินผลการปฏิบัติงานให้นางอนงค์ทราบ การเลิกจ้างไม่บอกกล่าวล่วงหน้าให้ทราบ และเหตุที่ไม่ต่อสัญญาจ้างเนื่องจากน้องชายนางอนงค์ไม่ยกมือสนับสนุนร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ นางอนงค์จึงได้ไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ตนได้ปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานเทศบาล

แต่การไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้นมิใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจ้าง แต่เนื่องด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดหนึ่งปีตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญา

เมืองอรัญประเทศต่อไป โดยได้รับเงินเดือนและตำแหน่งเช่นเดิม

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนางอนงค์ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๕๑๑/๒๕๕๑ ว่า นางอนงค์ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เทศบาลเมืองอรัญประเทศผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการจังหวัดสระแก้วเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างตามขั้นตอนหรือไม่ และปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างอย่างไร เห็นว่า กรณีที่ขอให้ศาลวินิจฉัยได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่มีการพิพาทเกี่ยวกับการจ้างตามสัญญาจ้างและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้นมิใช่กรณีพิพาทเกี่ยวกับการจ้าง แต่เนื่องด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดหนึ่งปีตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญา ดังนั้น เมื่อสัญญาสิ้นสุดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสม กรณีนี้ศาลจึงมิอาจออกคำบังคับได้ตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

สัญญาทางปกครอง

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลทำบันทึกข้อตกลงยินยอมให้เอกชน ขุดถนนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน วางท่อร้อยสายโทรศัพท์ วางท่อประปา หรือให้เอกชนบรรทุกดินผ่านถนนสาธารณะ โดยตกลงให้เอกชนซ่อมแซมถนนที่ได้รับความเสียหายจากการขุดถนนเพื่อวางท่อร้อยสายโทรศัพท์ วางท่อประปา หรือบรรทุกดินผ่านถนนและตามข้อตกลงระหว่างเอกชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้มีการวางประกันความเสียหาย หรือมีข้อตกลงในการซ่อมแซมถนนให้กลับสู่สภาพเดิม เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะฟ้องร้องกันที่ศาลใด ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีคำวินิจฉัยที่ ๓๙/๒๕๕๐ ว่า กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองอันมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล

การที่เอกชนข้างต้นฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลคืนเงินที่วางไว้เป็นประกันความเสียหายจากการใช้ถนนตามบันทึกข้อตกลงฯ โดยอ้างว่าได้ทำการซ่อมแซมถนนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยอมคืนให้นั้น เป็นการกล่าวอ้างว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายผิดข้อตกลงที่ทำไว้ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง

และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ทำบันทึกข้อตกลงให้เอกชนบรรทุกดินผ่านถนนสาธารณะซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน โดยตกลงให้เอกชนดังกล่าวซ่อมแซมถนนที่ได้รับความเสียหายจากการบรรทุกดินด้วยนั้น เป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นภารกิจอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล บันทึกข้อตกลงให้ใช้ถนนสาธารณะในการบรรทุกดินดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การที่เอกชนข้างต้นฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลคืนเงินที่วางไว้เป็นประกันความเสียหายจากการใช้ถนนตามบันทึกข้อตกลงฯ โดยอ้างว่าได้ทำการซ่อมแซมถนนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยอมคืนให้นั้น เป็นการกล่าวอ้างว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายผิดข้อตกลงที่ทำไว้ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงต้องฟ้องร้องที่ศาลปกครอง

ไม่อนุมัติขยายระยะเวลาก่อสร้าง ฟ้องศาลปกครองไม่ได้

ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย ได้รับจ้างก่อสร้างถนนลูกรังสายหนึ่งระยะทาง ๑.๕ กิโลเมตร พร้อมสะพาน ค.ส.ล. กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ โดยกำหนดระยะเวลาก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายใน ๔๒๐ วันนับแต่วันเริ่มต้นสัญญา และกำหนดให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย เริ่มทำงานรับจ้างในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ แต่ อบจ. ไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย เข้าก่อสร้างได้รวมระยะเวลา ๙๗ วัน เมื่อห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย รับมอบพื้นที่ก่อสร้างแล้วเข้าหน้าฝนเจอภาวะฝนตกหนัก และน้ำท่วมบริเวณที่ก่อสร้างจึงไม่สามารถก่อสร้างให้แล้วเสร็จตามวันที่ระบุไว้ในสัญญา ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย ร้องขอขยายระยะเวลาก่อสร้างเนื่องจากประสบปัญหาอุปสรรคดังกล่าวไปอีก ๑๐๗ วัน คณะกรรมการตรวจการจ้างและ อบจ. ยินยอมขยายระยะเวลาตามสัญญาให้ ๗๘ วันนับจากวันสิ้นสุดสัญญาเป็นวันที่ ๕ พฤศจิกายน

หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับความเสียหายจากกรณีที่ไม่มีการขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา เป็นเหตุให้ต้องถูกปรับเพราะเหตุส่งมอบงานล่าช้า ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอคืนค่าปรับ หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีได้

๒๕๔๘ โดยได้มีการทำบันทึกต่อท้ายสัญญาเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๕ หลังจากนั้นได้มีการก่อสร้างเรื่อยมาจนเกิดภาวะน้ำท่วมอีกในช่วงปลายเดือนกันยายน ๒๕๔๘ ทำให้งานก่อสร้างหยุดชะงัก ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงประธานคณะกรรมการตรวจการจ้าง เพื่อขอขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างออกไปอีก ๔๕ วันนับแต่วันครบกำหนดตามสัญญา ต่อมาสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการได้มีหนังสือแจ้งห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย ว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างมีมติไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย มีหนังสืออุทธรณ์ต่อนายก อบจ. นายก อบจ. แจ้งตอบกลับว่าภาวะน้ำท่วมบริเวณสถานที่ก่อสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิใช่เหตุสุดวิสัยที่จะพิจารณาขยายระยะเวลาได้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย จึงได้มายื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการตรวจการจ้างที่ไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้าง ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย ยื่นอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัย คำสั่งที่ ๘๑๒/๒๕๔๙ ว่า เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างถนนดังกล่าว ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ อบจ. ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง โดยที่ข้อ ๒๑ ของสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุใดๆ อันเนื่องจากความผิดหรือความบกพร่องของฝ่ายผู้ว่าจ้าง หรือพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่ผู้รับจ้างไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย ทำให้ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขและกำหนดเวลาตามสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ว่าจ้างทราบเพื่อขอขยายเวลาทำงานออกไปภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่เหตุนั้นสิ้นสุดลง และข้อ ๒๑ วรรคสอง กำหนดว่า การขยายกำหนดเวลาก่อสร้างตามสัญญาอยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าจ้างที่จะพิจารณาตามที่เห็นสมควร

ข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวเป็นเรื่องระหว่างผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับจ้างกับ อบจ. ในฐานะผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นคู่สัญญาการตกลงขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาหรือไม่เป็นระยะเวลาเท่าใด เป็นเรื่องของคู่สัญญาที่จะตกลงกันต่อไป ศาลปกครองไม่มีอำนาจกำหนดคำบังคับคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนอกเหนือหรือแตกต่างไปจากที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้ในสัญญาได้ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับความเสียหายจากกรณีที่ไม่มีการขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา เป็นเหตุให้ต้องถูกปรับเพราะเหตุส่งมอบงานล่าช้า ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอคืนค่าปรับหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญา และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขยายระยะเวลาก่อสร้างตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำบังคับได้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิทักษ์ชัย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องชอบแล้ว พิพากษายืน

เทศบาลต้องชดใช้ค่าเสียหาย

ในการทำสัญญาหรือออกคำสั่งทางปกครอง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล บางส่วนคิดว่าตนเองมีอำนาจทำอะไรได้ตามอำเภอใจ ในที่สุดจึงต้องตกเป็นฝ่ายรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย ดังตัวอย่างในคดีนี้

การที่ไม่ได้จัดทำสัญญาตามแบบสัญญาเช่าทรัพย์สินที่แนบท้ายระเบียบดังกล่าว ก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของเจ้าหน้าที่ จะนำเหตุดังกล่าวมาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาต่อคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่ได้

นายสงวน ได้ทำสัญญาเช่าตลาดสดเป็นหนังสือในปีแรกจากเทศบาลตำบลกุดจับ ทำหน้าที่เก็บค่าเข้าขายสินค้าในตลาดสดและส่งรายได้ให้เทศบาลเป็นค่าเช่าทุกเดือน แต่ในปีต่อๆ มาเป็นเพียงการตกลงด้วยวาจา โดยในสัญญากำหนดให้ผู้เช่ามีหน้าที่จัดเก็บเงินจากผู้นำสินค้าสิ่งของมาวางขายตามอัตราที่เทศบาลกำหนด จัดระเบียบการวางขายสินค้าตามแผนผังที่คณะกรรมการเทศบาลกำหนด และต้องดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดทั่วบริเวณโดยรอบตลาดสดตั้งแต่ทางเข้าจนถึงบริเวณตลาดสด

ต้องเป็นผู้เก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลต่างๆ จากบริเวณตลาดสดไปเก็บในที่ที่เทศบาลกำหนดเพื่อจัดการทำลาย มีหน้าที่ปรับปรุงดูแลรักษาความสะอาดของห้องน้ำ – ห้องสุขา รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าน้ำประปา ค่ากระแสไฟฟ้าและค่าอุปกรณ์ไฟฟ้าที่ให้แสงสว่างในตลาดสด ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๖ เทศบาลตำบลกุดจับได้มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนตัวผู้บริหารชุดใหม่ นายกเทศมนตรีคนใหม่ได้ให้เจ้าหน้าที่มาติดป้ายประกาศว่า ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน เป็นต้นไป เทศบาลตำบลกุดจับ จะเป็นผู้จัดเก็บค่าเข้าขายสินค้าในตลาดสดเอง นายสงวนจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอเรียกค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๗/๒๕๔๙ ว่า เทศบาลตำบลกุดจับ โดยนายกเทศมนตรีผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงให้นายสงวน ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าตลาดสดจัดเก็บรายได้และดูแลพัฒนาตลาดสด รักษาความสะอาดและความสงบเรียบร้อยในบริเวณอาคารสถานที่ตลาดสดเทศบาลตำบลกุดจับ โดยกำหนดให้ผู้เช่ามีหน้าที่จัดเก็บเงินจากผู้นำสินค้าสิ่งของมาวางขายตามอัตราที่เทศบาลผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด จัดระเบียบการวางขายสินค้าตามแผนผังที่คณะกรรมการผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดทั่วบริเวณโดยรอบตลาดสด เป็นผู้เก็บขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลต่างๆ จากบริเวณตลาดสดไปเก็บในที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเพื่อจัดการทำลาย มีหน้าที่ปรับปรุงดูแล รักษาความสะอาดของห้องน้ำ – ห้องสุขา รับผิดชอบเกี่ยวกับค่าน้ำประปา ค่ากระแสไฟฟ้า และค่าอุปกรณ์การจัดหาแสงสว่างที่ใช้ในตลาดสด เนื้อหาของสัญญามีลักษณะให้จัดทำบริการสาธารณะ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรีผู้มีอำนาจทำการแทนตามกฎหมาย ตกลงให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดเก็บรายได้

และดูแลพัฒนาตลาดสดต่อไปแทนผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการมอบให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐ (๓) และมาตรา ๕๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองเข้าผูกพันเป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดี สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การได้มาซึ่งคู่สัญญาหน่วยงานราชการก็จะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ แต่สำหรับคดีนี้ พฤติการณ์แห่งคดีมีเหตุให้นายสงวน ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่า สัญญาเช่าตลาดสดที่ตกลงด้วยวาจามีผลผูกพันตามกฎหมายและก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้สมรู้ร่วมคิดหรือมีการสมยอมกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดี การที่นายกเทศมนตรีผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีได้ตกลงด้วยวาจาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดเก็บรายได้จากตลาดสดโดยมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ย่อมเกิดเป็นสัญญาที่มีผลสมบูรณ์และผูกพันคู่สัญญา และการที่ไม่ได้จัดทำสัญญาตามแบบสัญญาเช่าทรัพย์สินที่แนบท้ายระเบียบดังกล่าวก็เป็นเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติภายในของเจ้าหน้าที่ จะนำเหตุดังกล่าวมาปฏิเสธความรับผิดตามสัญญาต่อคู่สัญญาซึ่งเป็นบุคคลภายนอกไม่ได้ หากมีความเสียหายเกิดขึ้นตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ก็เป็นผลจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย

โดยที่มาตรา ๓๘๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดว่า ถ้าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีสิทธิเลิกสัญญาโดยข้อสัญญาหรือ

โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การเลิกสัญญาเช่นนั้นย่อมทำด้วยการแสดงเจตนาแก่อีกฝ่ายหนึ่ง การแสดงเจตนาดังกล่าวหาอาจถอนได้ไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเก็บค่าเข้าขายสินค้าในตลาดสด โดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ ข้ออ้างดังกล่าวเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะผู้บริหารชุดเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีเอง มิใช่เกิดจากความผิดของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การบอกเลิกสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เกิดจากสัญญาหรือมีเหตุอันจะอ้างตามกฎหมาย จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่มิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีนี้เป็นความเสียหายตามปกติที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีคือ การขาดรายได้จากการเก็บค่าเข้าขายสินค้าและความเสียหายอันเนื่องมาจากไม่สามารถประกอบอาชีพอื่นได้ทัน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้กำหนดค่าเสียหายในกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๓๔,๐๐๐ บาท ส่วนค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินเป็นค่าวัสดุในการปรับปรุงซ่อมแซมตลาดเป็นเพียงค่าใช้จ่ายเล็กน้อยที่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้ตลาดสดมีสภาพที่ใช้งานได้ดีตามปกติอยู่แล้ว เทศบาลผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดต่อความเสียหายในส่วนนี้ ส่วนค่าเสียหายต่อชื่อเสียง เกียรติยศนั้น ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายประการใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้จึงพิพากษายืนให้เทศบาลตำบลกุดจับชดใช้ค่าเสียหายให้แก่นายสงวน ผู้ฟ้องคดี เป็นเงิน ๓๔,๐๐๐ บาท

ฝนตกหนัก น้ำท่วม เป็นเหตุให้งดหรือลดค่าปรับได้หรือไม่

การมีฝนตกและน้ำท่วม
จึงเป็นกรณีปกติของ
ธรรมชาติ
ผู้ฟ้องคดีจึงควรที่จะเร่งรัด
ดำเนินการให้งานเสร็จ
ภายในระยะเวลา
ตามสัญญา
ดังนั้นการส่งมอบงาน
ล่าช้าจึงเป็น
ความบกพร่องของ
ผู้ฟ้องคดีเอง

องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวได้มีประกาศสอบราคาจ้างโครงการปรับปรุงถนนคันคลองโดยการเสริมดินลงลูกรัง โดยในประกาศดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประสงค์จะเสนอราคาดูสถานที่ก่อสร้าง ถ้าหากผู้ประสงค์จะเสนอราคาไม่ไปดูสถานที่ก็ให้ถือว่าได้ทราบสถานที่ก่อสร้างดีแล้วและผู้เสนอราคาจะต้องกำหนดเวลาดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จไม่เกิน ๔๕ วัน ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้างไม่ไปดูสถานที่ก่อสร้างตามวันที่นัด แต่ได้ร่วมยื่นซองสอบราคา และเมื่อพิจารณาผลการสอบราคาแล้ว ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้างได้รับการตัดสินให้เป็นผู้รับจ้างปรับปรุงถนนดังกล่าว เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้างยังทำงานไม่แล้วเสร็จ โดยก่อนหน้านั้น ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้างได้มีหนังสือขอขยายเวลาก่อสร้างต่อองค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาว โดยให้เหตุผลว่าการทำงานมีอุปสรรคจากฝนที่ตกติดต่อกันทำให้น้ำท่วมบ่อดินและน้ำในคลองมีระดับสูงจึงทำให้ทำงานไม่เสร็จทันตามสัญญา องค์การบริหาร

ส่วนตำบลวัดดาวมีหนังสือไม่อนุญาตให้ขยายเวลาจากที่กำหนดในสัญญาเพราะ ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้าง เข้าทำงานช้ากว่าที่กำหนดไป ๑๐ วัน หยุดงานในระหว่างที่ทำรวม ๒๐ วัน โดยที่มีฝนตกในช่วงดังกล่าว ๔ – ๕ วัน ต่อมา ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้างได้มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวอีก ๒ ฉบับ อ้างว่าไม่สามารถปรับปรุงขยายความกว้างของถนนให้ได้ขนาดตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เพราะมีต้นไม้และสิ่งปลูกสร้างของชาวบ้านกีดขวางอยู่ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวแจ้งว่าไม่พบสิ่งปลูกสร้างในเขตก่อสร้างแต่อย่างใดและให้เร่งรัดการก่อสร้าง หลังจากนั้น ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้างได้มีหนังสือแจ้งว่าปรับปรุงถนนคันคลองเสร็จแล้วและขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวทบทวนการไม่อนุมัติขยายเวลาโดยอ้างว่าการที่งานไม่แล้วเสร็จตามสัญญาเนื่องมาจากมีเหตุสุดวิสัยที่มีทั้งฝนตกและน้ำท่วมรวม ๑๕๒ วัน จึงขอให้พิจารณางดค่าปรับในช่วงเวลาดังกล่าว คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ไปตรวจรับงานและสั่งให้แก้ไขงานก่อสร้างให้ถูกต้องแต่ไม่มีการแก้ไขเกี่ยวกับการขอขยายเวลาตามสัญญา จนในที่สุดมีการตรวจรับงานและในวันเดียวกันองค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวได้แจ้งต่อ ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้างว่าจะต้องถูกปรับกรณีก่อสร้างเกินระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญาเป็นเวลา ๒๐๕ วัน เป็นเงินค่าปรับวันละ ๒๐๑ บาท รวมเป็นเงิน ๔๑,๒๐๕ บาท ซึ่งต้องหักจากค่าจ้าง ห.จ.ก. รักษ์ไทยก่อสร้างจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าองค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวไม่มีสิทธิเรียกค่าปรับได้

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๘/๒๕๔๘ ว่า ตามข้อ ๖๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้อยู่ในอำนาจของประธานกรรมการบริหารที่จะพิจารณา โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อนตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริง

เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ (๑) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องขององค์การบริหารส่วนตำบล (๒) เหตุสุดวิสัย (๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย กรณีเหตุสุดวิสัยตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างต้องเป็นกรณีที่ฝนตกหนักมากผิดไปจากปกติที่เคยเกิดขึ้นตามฤดูกาลโดยที่ผู้เกี่ยวข้องทั่วไปไม่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้เท่านั้น และการเกิดน้ำท่วมในบริเวณก่อสร้างต้องฟังได้ว่าไม่อาจหาทางป้องกันได้แม้จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวได้ทำสัญญาจ้างปรับปรุงถนนคันคลองรางทองกับผู้ฟ้องคดี โดยตามข้อ ๕ ข. ของสัญญาดังกล่าวกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องเริ่มดำเนินการภายในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ และต้องทำงานให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๕ โดยปรากฏตามรายงานประจำวันงานก่อสร้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้เริ่มเข้าดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงถนนตามสัญญาเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการก่อสร้างตามระยะเวลาภายในสัญญารวม ๖ วัน หยุดดำเนินการ ๓๙ วัน โดยในระหว่างสัญญาที่หยุดดำเนินการก่อสร้างมีฝนตกทั้งหมด ๑๕ วัน โดยมีวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นช่วงที่มีฝนตกหนักและน้ำท่วมเป็นระยะเวลา ๕ วัน ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงถนนดังกล่าวล่าช้ากว่ากำหนดตามสัญญาจ้างเป็นระยะเวลารวม ๑๐ วัน และเข้าดำเนินการก่อสร้างภายในระยะเวลาตามสัญญาเพียง ๖ วัน โดยหยุดดำเนินการไปถึง ๓๙ วัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีเข้าดำเนินการก่อสร้างล่าช้าและหยุดดำเนินการเป็นระยะเวลาหลายวัน ทำให้ระยะเวลาในการทำงานตามสัญญาจ้างไม่เพียงพอและเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในการส่งมอบงานตามสัญญาจ้างให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี และในช่วงระหว่างวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นระยะเวลาหลัง

จากที่พ้นกำหนดการส่งมอบงานตามสัญญาจ้างได้เกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมถนนจนผู้ฟ้องคดีไม่อาจเข้าดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้เป็นระยะเวลา ๑๑๒ วัน รวมระยะเวลาทั้งหมดที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเข้าดำเนินการก่อสร้างได้เนื่องจากเกิดเหตุฝนตกหนักและน้ำท่วมรวมเป็นเวลา ๑๑๗ วัน กรณีดังกล่าว ศาลเห็นว่ายังมิใช่เหตุสุดวิสัยเพราะหากผู้ฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการตั้งแต่วันที่เริ่มต้นสัญญาก็อาจทำให้งานแล้วเสร็จภายในเวลาตามที่สัญญากำหนดได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลในท้องที่ย่อมตระหนักดีว่าช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นฤดูฝน การมีฝนตกและน้ำท่วมจึงเป็นกรณีปกติของธรรมชาติ ผู้ฟ้องคดีจึงควรที่จะเร่งรัดดำเนินการให้งานเสร็จภายในระยะเวลาตามสัญญา ดังนั้นการส่งมอบงานล่าช้าจึงเป็นความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเอง

อย่างไรก็ตาม ศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสัญญาจ้างนี้มีวงเงินค่าจ้างจำนวนเงิน ๒๐๑,๓๓๖ บาท โดยกำหนดให้ส่งมอบงานภายใน ๔๕ วัน แต่องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวได้ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างถึง ๒๕๐ วัน และปรับผู้ฟ้องคดีกรณีส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๒๐๕ วัน เป็นจำนวนถึง ๔๑,๒๐๕ บาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๒๐.๔๖ ของเงินค่าจ้าง ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๖๐ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้างให้ประธานกรรมการบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงโดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างก่อน จึงเห็นว่าเงินค่าปรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงินค่าปรับที่สูงเกินส่วน ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะลดลงเป็นจำนวนที่พอสมควรได้ ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๘๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า จำนวนวันที่มีฝนตกและน้ำท่วมจนเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของผู้ฟ้องคดีตามรายงานของผู้ควบคุมงานก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีมีจำนวน ๑๑๗ วัน จึงสมควรที่จะลดเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๒๓,๕๑๗ บาท

จึงพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบลวัดดาวคืนเงินค่าปรับจำนวน ๒๓,๕๑๗ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สิทธิคิดค่าปรับตามสัญญา

องค์การบริหารส่วนตำบลท่านาทำสัญญาจ้าง ห.จ.ก. บัญญัติก่อสร้าง จำกัด ขุดสระน้ำ โดยในข้อ ๑๕ ของสัญญากำหนดว่า หากผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และผู้ว่าจ้างยังมิได้ยกเลิกสัญญา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นเงินวันละ ๒,๖๓๖ บาท ต่อมา ห.จ.ก. บัญญัติก่อสร้าง จำกัด ทำงานไม่แล้วเสร็จตามกำหนดในสัญญา อบต.ท่านาจึงมีหนังสือแจ้งคิดค่าปรับตามสัญญาวันละ ๒,๖๓๖ บาท เป็นจำนวน ๒๑๗ วัน ห.จ.ก. บัญญัติก่อสร้างจำกัดมีหนังสือโต้แย้งกับ อบต.ท่านาว่า ข้อ ๑๕ และข้อ ๖ ของสัญญาจ้าง ซึ่งกำหนดค่าปรับเป็นเงินไว้วันละ ๒,๖๓๖ บาท เท่ากับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคางาน แต่ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า การทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือกำหนดค่าปรับเป็นรายวันในอัตราตายตัวระหว่างร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๒๐ ของราคาพัสดุที่ยังไม่ได้

ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอีกฝ่ายจึงไม่มีอำนาจที่จะทำข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้ ข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่กำหนดในสัญญาจ้างจึงใช้บังคับไม่ได้

รับมอบ เว้นแต่การจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกันให้กำหนดค่าปรับเป็นรายวันเป็นจำนวนเงินตายตัวในอัตราร้อยละ ๐.๐๑ ถึง ๐.๑๐ ของราคางานจ้างนั้น แต่ต้องไม่ต่ำกว่าวันละ ๑๐๐ บาท ค่าปรับดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง ควรเป็นอัตราร้อยละ ๐.๑๐ หรือวันละ ๑,๓๑๘ บาท แต่ อบต.ท่านายังคงยืนยันปรับวันละ ๒,๖๓๖ บาท เนื่องจากเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาข้อ ๑๕ และหักเงินค่าปรับไว้จากเงินค่าจ้างที่ต้องจ่าย ห.จ.ก. บัญญัติก่อสร้างจำกัด จึงไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอเรียกเงินค่าปรับส่วนที่เกินคืน

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๔๕/๒๕๕๐ ว่า ห.จ.ก. บัญญัติก่อสร้าง จำกัด ผู้ฟ้องคดีกับ อบต.ท่านา ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสัญญาจ้างเหมาขุดสระน้ำ สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่หวังผลสำเร็จของงานที่จ้างทำคือ สระน้ำที่จ้างขุดนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างทำของจะต้องขุดทำสระน้ำให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของการจ้างจึงจะสามารถใช้และได้ประโยชน์จากสระน้ำที่จ้างขุดนั้นลักษณะของการจ้างดังกล่าวจึงเป็นการจ้างซึ่งต้องการผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ดังนั้น แม้ข้อสัญญาของการจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจะมีการตกลงให้ส่งมอบงานที่จ้างทำ และจ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวดๆ ก็หาทำให้สัญญาจ้างขุดสระน้ำระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีลักษณะของการจ้างซึ่งต้องการหรือหวังผลสำเร็จของงานทั้งหมดพร้อมกัน ทั้งนี้ เพราะการส่งมอบงานที่จ้างทำและให้จ่ายเงินค่าจ้างเป็นงวดๆ ตามที่ได้ตกลงในสัญญาเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ที่ทำให้ผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างเพื่อให้มีสภาพคล่องในการดำเนินงานที่รับจ้างได้ และให้ผู้ว่าจ้างมีโอกาสที่จะตรวจตรางานที่จ้างทำได้เป็นระยะๆ เพื่อผลสำเร็จของงานที่จ้างทำนั่นเอง การแบ่งส่วนส่งมอบงานที่จ้างทำเป็นงวดและจ่ายเงินค่าจ้างตามงวดจึงหาได้มีผลทำให้สัญญาจ้างขุดสระน้ำระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่หวังผลสำเร็จของงานที่จ้างทำทั้งหมดพร้อมกันต้องเปลี่ยนไปไม่ ค่าปรับ

ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเนื่องจากทำงานที่จ้างไม่แล้วเสร็จวันละ ๒,๖๓๖ บาท หรือเท่ากับอัตราร้อยละ ๐.๒๐ ของราคางานจ้างจึงไม่เป็นไปตามที่ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนด ทั้งนี้ จะเป็นเพราะคู่สัญญาตกลงกำหนดไว้ในสัญญาเช่นนั้นหรือไม่ก็ตาม ตามที่ อบต.ท่านา ผู้ถูกฟ้องคดี อ้างว่าอัตราค่าปรับดังกล่าวเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาจ้าง ปัญหาว่าข้อตกลงในเรื่องอัตราค่าปรับที่แตกต่างไปจากข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดจะมีผลใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาได้หรือไม่นั้น เห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินกิจการทางปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายมหาชน

ซึ่งลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ (ius cogen) และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย จึงมิอาจหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามหรือตกลงมิให้มีผลบังคับหรือจะตกลงกันเป็นอย่างอื่นผิดไปจากที่กำหนดหาได้ไม่ ดังนั้น ข้อตกลงในเรื่องอัตราค่าปรับในสัญญาจ้างขุดสระน้ำระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในข้อ ๕๖ วรรคแรก ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะให้ความยินยอมกับข้อสัญญาดังกล่าวนั้นหรือไม่ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาอีกฝ่ายจึงไม่มีอำนาจที่จะทำข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้ ข้อตกลงเกี่ยวกับอัตราค่าปรับที่กำหนดในสัญญาจ้างจึงใช้บังคับไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำต้องชำระค่าปรับเกินกว่าอัตราร้อยละ ๐.๑๐ ของราคางานที่จ้างหรือเป็นเงินไม่เกินวันละ ๑,๓๑๘ บาท ตามที่ข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนด กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าปรับไม่เกินวันละ ๑,๓๑๘ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีจะต้องชำระค่าปรับต่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเวลาจำนวน ๒๑๗ วัน ซึ่งคิดรวมเป็นเงินค่าปรับ ๒๘๖,๐๐๖ บาท และเมื่อพิจารณาข้อ ๕๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ ๖๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น หากจำนวนเงินค่าปรับจะเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง ให้ประธานกรรมการบริหารดำเนินการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง โดยผ่านความเห็นชอบของผู้สั่งซื้อหรือสั่งจ้างก่อน เห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะให้จำนวนเงินค่าปรับสูงสุดเพียงร้อยละ ๑๐ ของวงเงินค่าจ้างตามสัญญาในกรณีที่เกิดการล่าช้าไม่สามารถจะทำของที่จ้างทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยผู้ว่าจ้างยังมิได้ยกเลิกสัญญา ดังนั้น เงินค่าปรับที่เหมาะสมที่ผู้ฟ้องคดีต้อง

ชำระควรเป็นจำนวนร้อยละ ๑๐ ของวงเงินตามสัญญา กล่าวคือ เป็นเงินจำนวน ๑๓๑,๘๐๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกหักค่าปรับไว้เป็นเงินจำนวน ๕๗๒,๐๑๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคืนค่าปรับให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๔๔๐,๒๑๒ บาท แต่เมื่อปรากฏว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้พิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๒๘๖,๐๐๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะทำเสร็จ จึงให้ ห.จ.ก.บัญญัติก่อสร้าง จำกัด มีสิทธิได้รับเงินค่าปรับคืนเป็นจำนวนเงิน ๒๘๖,๐๐๖ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๒๘๖,๐๐๖ บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า อบต.ผู้ถูกฟ้องคดีจะชำระเสร็จ

กลุ่มคดีที่ ๖

ความรับผิดทางละเมิด

เทศบาลสร้างถนนรุกที่ชาวบ้านฟ้องศาลไหน

ในการฟ้องคดีว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่ง หรือมีการกระทำอย่างใดๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น บางกรณีอาจต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งได้เคยเขียนถึงคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นมาแล้ว

เทศบาลได้ออกคำสั่งให้นายณรงค์รื้อถอนบ้านบางส่วนที่ปลูกรุกล้ำเข้ามาในทางสาธารณะ นายณรงค์จึงได้ยื่นฟ้องเทศบาลและสำนักงานที่ดินจังหวัดยังศาลปกครอง

มีคดีที่เกิดขึ้น คือ เทศบาลแห่งหนึ่งได้จัดสรรงบประมาณปรับปรุงถนนทางสาธารณะเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยในระหว่างการก่อสร้างถนน นายณรงค์ได้กล่าวหาว่าเทศบาลได้ก่อสร้างถนนเข้าไปรุกล้ำแนวเขตที่ดินของตน เทศบาลจึงได้ขอให้เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินมาตรวจสอบแนวเขตที่ดินของนายณรงค์กับแนวเขตทางสาธารณะ เจ้าหน้าที่ที่ดินตรวจสอบแล้วได้แจ้งแก่เทศบาลว่า การก่อสร้างถนนนั้นไม่ได้รุกล้ำแนวเขตที่ดินของนายณรงค์ นายณรงค์โต้แย้งว่า การรังวัดตรวจสอบแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ไม่ถูกต้อง และมีการวางหลักหมุดใหม่ ที่ไม่ตรงกับหลักหมุดเดิม เทศบาลได้ออกคำสั่งให้นายณรงค์รื้อถอนบ้านบางส่วนที่ปลูกรุกล้ำเข้ามา

ในทางสาธารณะ นายณรงค์จึงได้ยื่นฟ้องเทศบาลและสำนักงานที่ดินจังหวัด ยังศาลปกครอง

ศาลปกครองกลางเมื่อรับคำฟ้องของนายณรงค์แล้วเห็นว่า คำฟ้องในคดีนี้เป็นเรื่องการพิจารณาสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างคู่กรณีซึ่งต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๕ และ ๓๐/๒๕๔๕

ศาลปกครองกลางจึงได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมโดยศาลจังหวัดพัทยา (ซึ่งเป็นท้องที่ที่เกิดเหตุคดีนี้) เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำให้การแล้ว ผู้ฟ้องเป็นเอกชน ผู้ถูกฟ้องเป็นหน่วยงานของรัฐ และตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐ คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

เมื่อศาลปกครองและศาลยุติธรรมมีความเห็นไม่ตรงกันว่าศาลใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ จึงต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้พิจารณา

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้นายณรงค์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งรื้อบ้าน และระงับการก่อสร้างถนน รวมทั้งขอให้ปักหลักหมุดให้ถูกต้องตามความเป็นจริง แต่ประเด็นหลักที่คู่กรณีโต้แย้งกันยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของนายณรงค์หรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ เพราะเทศบาลให้การโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทไม่ใช่ของผู้ฟ้องคดีแต่เป็นที่สาธารณประโยชน์ กรณีจึงต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของนายณรงค์ตามข้ออ้างหรือไม่ จึงจะสามารถพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายของนายณรงค์และข้อต่อสู้ของเทศบาลต่อไปได้ ซึ่งการพิจารณาเรื่องสิทธิของบุคคลอันเกี่ยวกับที่ดินต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สิน ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดินเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๐/๒๕๔๕ และ ๓๒/๒๕๔๕

คดีที่พิพาทระหว่างราษฎรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากสาระสำคัญที่โต้เถียงกันนั้นอยู่ที่ว่า ใครเป็นเจ้าของที่ดินแล้ว ต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลจังหวัดที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่นั่นเอง

ความรับผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ้างให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนได้ แต่ถ้าเอกชนดำเนินการแล้วเกิดความเสียหายแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการจะต้องรับผิดชอบร่วมด้วยอย่างไรหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นหลายประการ เช่น จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย หน้าที่ต่างๆ เหล่านี้บางอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ้างให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนได้ แต่ถ้าเอกชนดำเนินการแล้วเกิดความเสียหายแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้มอบหมายให้เอกชนดำเนินการจะต้องรับผิดชอบร่วมด้วยอย่างไรหรือไม่

มีคดีที่ฟ้องยังศาลปกครองว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งได้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดธำรงค์ก่อสร้าง เข้าไปขุดดินในที่ดินของนายคุโณดม ผู้ฟ้องคดี เป็นคลองกว้างประมาณ ๖ เมตร ลึกประมาณ ๒.๕ เมตร และได้นำดินส่วนที่ขุดขึ้นมานี้ไปถมลงบน

ที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีเพื่อทำถนนกว้าง ๖ เมตร ยาวตลอดแนวเขตที่ดินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายถือเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติให้ **"ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร"** อันเป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณามาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ และมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก เมื่อข้อเท็จจริงในคำฟ้องปรากฏว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดธำรงค์ก่อสร้างทำถนนอันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงถือเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การกระทำของห้างหุ้นส่วนจำกัดธำรงค์ก่อสร้างจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การเข้าไปขุดดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและนำดินในส่วน

ที่ขุดไปถมลงบนที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีเพื่อทำถนนอันเป็นเหตุละเมิดและได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ดังนั้นเมื่อพิจารณาพิพากษาแล้วศาลเห็นว่ามีการทำละเมิดกับนายคุโณดมจริงและเสียหายเป็นเงินจำนวนเท่าใด องค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้กับนายคุโณดมไป

ใช้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยทุจริต ใครฟ้องคดีต่อศาลได้

หากฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีตำแหน่งสูงสุดกับฝ่ายการเมืองซึ่งมีอำนาจสูงสุดร่วมกันทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นปลัดเทศบาล ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเรามักเรียกกันว่าฝ่ายข้าราชการประจำ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะผู้บริหาร เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เป็นตำแหน่งสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งได้รับเลือกมาจากประชาชน ซึ่งเรามักเรียกกันว่าฝ่ายการเมือง หากฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีตำแหน่งสูงสุดกับฝ่ายการเมืองซึ่งมีอำนาจสูงสุดร่วมกันทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเรื่องเกิดแดงขึ้นใครจะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีให้บุคคลเหล่านี้ชดใช้ค่าเสียหายให้กับหน่วยงานของรัฐ เรียกร้องเงินภาษีอากรของประชาชนคืนมา

มีคดีที่ยื่นฟ้องกันยังศาลปกครองนครราชสีมา โดยผู้ฟ้องคดีรวม ๑๐ คน เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งได้ตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นนำเงินงบประมาณจำนวน ๕๖๐,๐๐๐ บาท ไปจัดจ้างบริษัทเอกชนรายหนึ่ง ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) โดยถนนสายดังกล่าวเป็นถนนส่วนบุคคล เพราะเป็นที่ดินของเอกชนรายหนึ่ง ซึ่งไม่เคยยกที่ดินให้แก่ทางราชการเพื่อใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวทราบดี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิบได้เคยยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว แต่หลังจากการเปิดอภิปรายผลการลงคะแนนปรากฏว่าฝ่ายบริหารซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความไว้วางใจ ๒๘ คะแนน ไม่ไว้วางใจ ๑๑ คะแนน งดออกเสียง ๑ คะแนน คณะกรรมการบริหารจึงได้ทำหน้าที่ต่อไป และไม่มีผู้ใดใส่ใจกับการที่นำเงินงบประมาณของราชการไปจัดทำถนนในที่ดินของเอกชน

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง ๑๐ คน จึงได้มายื่นฟ้องคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต่อศาลปกครองนครราชสีมา ให้ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๕๖๐,๐๐๐ บาทคืนแก่องค์การบริหารส่วนตำบล ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้ง ๑๐ มิใช่เป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในกรณีดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเป็นราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นและเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นตัวแทนราษฎร แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบจะมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่คดีนี้เจ้าหน้าที่ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) และผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล (คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล) เป็นผู้กระทำผิดทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยผิดกฎหมาย ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบคนในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงมีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้ เพราะเป็นการฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้อง คดีนี้ไว้พิจารณา

ผลต่อไปคงจะได้ทราบกันเมื่อคดีมีคำพิพากษาแล้วว่าใครต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ เพียงใด

นายกเทศมนตรีทำให้เทศบาลเสียหายต้องดำเนินการอย่างไร

เทศบาลตำบลโพธิ์พระยาได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดสัมพันธ์ก่อสร้าง ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กสายหนึ่ง ในราคา ๒,๑๑๘,๐๐๐ บาท กำหนดระยะเวลาเริ่มทำงานวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๗ สิ้นสุดการก่อสร้างภายในวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ หากไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ผู้รับจ้างจะต้องชำระค่าปรับให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นจำนวนเงินวันละ ๒,๑๑๘ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้รับจ้างได้ยื่นหนังสือถึงเทศบาลตำบลโพธิ์พระยาขอขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปอีก ๖๐ วัน อ้างเหตุฝนตกทำให้น้ำท่วมบริเวณจุดที่ก่อสร้างทำให้ทำงานไม่เสร็จทันภายในเวลากำหนดตามสัญญาได้ ปลัดเทศบาลตำบลโพธิ์พระยาได้ทำบันทึกเสนอนายปรีชา นายกเทศมนตรีโพธิ์พระยาในขณะนั้นว่าควรขยายเวลาตามสัญญาจ้างออกไปอีก ๔๕ วัน เนื่องจากเหตุสุดวิสัย

การที่นายกเทศมนตรีอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างจึงเป็นการไม่ถูกต้อง ทำให้เทศบาลเสียหาย

เพราะฝนตกชุก ซึ่งนายปรีชา นายกเทศมนตรี ได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาไปตามที่เสนอ ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลตำบลโพธิ์พระยาทราบว่าผลการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างการที่ผู้รับจ้างขอขยายระยะเวลาการก่อสร้างโดยอ้างว่าฝนตกชุกนั้น ถือเป็นภาวะปกติที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล ซึ่งทั้งเทศบาลและผู้รับจ้างย่อมทราบดี จึงไม่อาจอ้างเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะขอขยายระยะเวลาได้ ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีอนุมัติให้ขยายระยะเวลาตามสัญญาจ้างจึงเป็นการไม่ถูกต้องทำให้เทศบาลเสียหายถึง ๔๕ วัน คิดค่าปรับวันละ ๒,๐๐๘ บาท เป็นเงินรวม ๙๕,๓๑๐ บาท จึงให้เทศบาลตำบลโพธิ์พระยาตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงหาตัวผู้รับผิดทางละเมิด ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงหาตัวผู้รับผิดทางละเมิดดังกล่าวได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่านายกเทศมนตรีตำบลโพธิ์พระยาต้องรับผิดเป็นเงิน ๓๘,๓๑๐ บาท และปลัดเทศบาลตำบลโพธิ์พระยารับผิดเป็นเงิน ๕๗,๐๐๐ บาท เทศบาลตำบลโพธิ์พระยาได้มีหนังสือแจ้งให้ทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายแก่เทศบาลแล้ว นายกเทศมนตรีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่ยื่นเกินกำหนดระยะเวลา และจนบัดนี้นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลก็ยังไม่ยอมชดใช้เงินให้ผู้ฟ้องคดี เทศบาลตำบลโพธิ์พระยาจึงได้ไปยื่นฟ้องบุคคลทั้งสองต่อศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายหรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่ง

เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ดังนั้นเทศบาลตำบลโพธิ์พระยาจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้นายปรีชา นายกเทศมนตรีในขณะนั้นและปลัดเทศบาลชำระเงินดังกล่าวได้ และหากทั้งสองไม่ชำระเทศบาลมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้บุคคลทั้งสองชำระเงินให้ได้โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลมีคำบังคับ ดังนั้นเทศบาลจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เทศบาลตำบลโพธิ์พระยายื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๑๙๑/๒๕๔๘ ยื่นไม่รับคำฟ้องเช่นเดียวกัน

ดังนั้นเทศบาลจึงต้องไปใช้วิธีการยึด อายัด ทรัพย์สินของบุคคลทั้งสองเองต่อไป

ผู้รับเหมาใช้น้ำประปาของเทศบาล เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ให้เทศบาลหรือไม่

คณะกรรมการได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงว่าผู้รับเหมาได้ใช้น้ำประปาของโรงเรียนเทศบาลวัดละหารจริง แต่ไม่มีหลักฐานการอนุญาตให้ใช้น้ำ จึงเห็นควรเรียกค่าเสียหายจากผู้รับเหมาและเจ้าหน้าที่

เทศบาลเมืองบางบัวทอง ได้ทำสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนเทศบาลวัดละหารกับผู้รับเหมา ระหว่างการก่อสร้างผู้รับเหมาขอใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียนในการก่อสร้างอาคารต่อผู้อำนวยการโรงเรียน โดยผู้รับเหมายินดีชำระค่าน้ำ ค่าไฟ เมื่อเสร็จการก่อสร้างส่งมอบอาคารเรียบร้อย เวลาผ่านไปอีกสามปีการประปานครหลวงได้มีหนังสือทวงถามให้เทศบาลเมืองบางบัวทองชำระค่าน้ำประปาของโรงเรียนระหว่างช่วงการก่อสร้างอาคารเรียนเป็นเงินรวม ๖๐,๔๙๗ บาท เทศบาลได้ตรวจสอบแล้วไม่มีการเบิกจ่ายค่าน้ำประปากับการประปานครหลวงจริงจึงได้ขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดยืมเงินสะสมชำระค่าน้ำประปาดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงว่าผู้รับเหมาได้ใช้น้ำประปาของโรงเรียนเทศบาลวัดละหารจริง แต่ไม่มี

หลักฐานการอนุญาตให้ใช้น้ำ จึงเห็นควรเรียกค่าเสียหายจากผู้รับเหมาและเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายคือ ปลัดเทศบาลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานประปาทั่วไป นายสุรทิน รองปลัดเทศบาล ผู้อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายค่าน้ำประปาเพียงมาตรเดียว จนทำให้เป็นหนี้ค้างชำระค่าน้ำประปา หัวหน้ากองการศึกษามีหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนเทศบาลวัดละหาร ปล่อยปละละเลยไม่ตรวจสอบการเบิกเงินค่าน้ำประปาตามอำนาจหน้าที่ ผู้อำนวยการกองคลัง เป็นผู้รับผิดชอบดูแลกองคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการก่อสร้างและเบิกจ่ายค่าก่อสร้าง และเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้าง ปล่อยให้มีการเบิกจ่ายเพียงมาตรเดียวจนทำให้เทศบาลเป็นหนี้ค้างชำระ และเจ้าหน้าที่พัสดุกองคลัง ซึ่งมีส่วนรับทราบการใช้น้ำของผู้รับเหมาแต่ไม่รายงานผู้บังคับบัญชา ให้มีการปฏิบัติเบิกจ่ายเงินอีกมาตรหนึ่งตามระเบียบของทางราชการ นายกเทศมนตรีเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการและสั่งให้เจ้าหน้าที่ทั้งห้าคนร่วมกันชำระค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๖๐,๔๙๗ บาท นายสุรทิน รองปลัดเทศบาลได้มีหนังสือขอให้นายกเทศมนตรีทบทวนคำสั่ง แต่นายกเทศมนตรีได้แจ้งหนังสือตอบยืนยันการพิจารณา นายสุรทินจึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๒/๒๕๔๙ ว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาล และเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อ ๖๑ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ตรวจฎีกา โดยต้องตรวจลายมือชื่อของผู้เบิก มีหนี้ผูกพัน หรือมีความ

จำเป็นที่จะต้องจ่ายเงินกับถึงกำหนดหรือใกล้จะถึงกำหนดที่จะต้องจ่ายเงิน และการก่อหนี้ได้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบแล้ว มีเงินงบประมาณเพียงพอรายการถูกต้องตรงกับหมวดและประเภทในงบประมาณหรือคำสั่งอนุมัติของกระทรวงมหาดไทยและมีเอกสารประกอบฎีกาครบถ้วนถูกต้อง ข้อ ๖๓ กำหนดว่า การอนุมัติฎีกาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และข้อ ๖๔ กำหนดให้การอนุมัติฎีกาจะกระทำได้เมื่อมีสาระสำคัญถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อ ๖๑ และผู้ตรวจฎีกาได้ลงลายมือชื่อตรวจฎีกา

การที่นายสุรทิน ผู้ฟ้องคดี ทำหน้าที่เพียงลงนามในฎีกาเบิกเงินเพื่อให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีอนุมัติเบิกจ่ายเงินเท่านั้น ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่อนุมัติฎีกา เพียงแต่มีหน้าที่พิจารณาตรวจผ่านฎีกาและต้องพิจารณาฎีกาเฉพาะที่มีหัวหน้างานคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินได้เสนอเบิกและตรวจฎีกามาแล้ว และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าฎีกาดังกล่าวมีสาระสำคัญถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาล และเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อ ๖๑ แล้วเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบหนี้ที่ไม่มีการตั้งฎีกาเบิกจ่ายแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อเป็นหนี้ค่าใช้น้ำประปาของผู้รับเหมาที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเทศบาล ก็เป็นหนี้ที่ผู้รับเหมาจะต้องชำระมิใช่หนี้ค่าน้ำประปาของเทศบาลที่จะต้องตั้งฎีกาเบิกจ่ายค่าน้ำประปาแทนผู้รับเหมา ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีพิจารณาฎีกาจ่ายค่าน้ำประปาไปเฉพาะที่เทศบาลเป็นผู้ใช้น้ำจริงจึงถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นการละเมิดต่อเทศบาล นายสุรทิน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้อง

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของนายกเทศมนตรี เรื่อง ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ในส่วนที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นายสุรทิน ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับเทศบาลเมืองบางบัวทอง

ปลัด อบต. ไม่ต้องรับผิด เมื่อ เงิน อบต. หาย

การที่มีคำสั่ง
องค์การบริหารส่วนตำบล
หนองปลาดุก
ให้ผู้ฟ้องคดี
ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
กรณีละเมิดจึงไม่ชอบด้วย
กฎหมาย

นายจักรย้ายมาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาดุก ตั้งแต่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ แทนคนเดิมซึ่งย้ายไปเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น และได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเก็บรักษาเงินตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาดุกในวันถัดมา นายจักร เมื่อเข้ารับตำแหน่งได้เรียกตรวจสอบสมุดบัญชีเงินสดและสมุดบัญชีเงินฝากธนาคารทุกบัญชี และพบว่าสมุดบัญชีเงินสดที่ใช้ลงรายการรับจ่ายเงินทุกประเภท มีการรวมตัวเลขผิด ลงตัวเลขคลาดเคลื่อน จึงได้เรียกหัวหน้าส่วนการคลังมาพบ หัวหน้าส่วนการคลังได้ขอไปแก้ไขให้ถูกต้อง ส่วนบัญชีเงินฝากหัวหน้าส่วนการคลังแจ้งว่าตนเก็บรักษาอยู่และหลบเลี่ยงไม่นำมาให้ตรวจสอบ แม้จะมีการสอบถามหลายครั้ง และนายจักรยังมิได้รับส่งมอบงานเอกสารทางการเงินและบัญชีการเงินและบัญชีสำคัญต่างๆ จากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนเดิม วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๕ นายจักรได้รายงานเรื่องให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน

ตำบลในขณะนั้นทราบ จนกระทั่งต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ นายจักรและหัวหน้าส่วนโยธาได้ไปตรวจสอบกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจึงพบว่าเงินในบัญชีธนาคารขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาดุก ไม่ตรงกับเอกสารที่ได้รับรายงานจากหัวหน้าส่วนการคลัง และยังตรวจสอบพบว่ามีการเบิกจ่ายเช็คจำนวน ๒ ฉบับ เป็นเงินรวม ๓๓๔,๒๑๒ บาท ภายหลังที่นายจักรเข้ารับตำแหน่ง โดยปลอมลายมือชื่อนายจักรและประธานองค์การบริหารส่วนตำบล และไม่มีการลงรายการเบิกจ่ายในสมุดบัญชีเงินสด ทะเบียนคุมการจ่ายเช็ค ทะเบียนคุมการเงินฝากธนาคารแต่อย่างใด นายจักรได้รายงานให้ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ และแจ้งความดำเนินคดีกับหัวหน้าส่วนการคลัง ต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด พบว่าหัวหน้าส่วนการคลังทุจริตยักยอกเงินไปตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง ๒๕๔๕ เป็นเงิน ๑๐,๙๔๕,๐๐๐ บาท ส่วนนายจักรขณะเข้ารับตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ ละเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดเงินคงเหลือประจำวัน และละเว้นไม่ทำบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน เงินขาดบัญชีในช่วงที่นายจักรเข้ารับตำแหน่ง ๔๓๙,๓๐๔ บาท ให้รับผิดคนละครึ่งกับประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คนละ ๒๑๙,๖๕๒ บาท เข้าหลักเกณฑ์ความรับผิดระดับที่ ๒ ให้ชดใช้ในอัตราร้อยละ ๘๑ ของยอดเงิน นายจักรอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงินผู้ว่าราชการจังหวัดโดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดทางละเมิด มีมติเห็นว่านายจักรมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เป็นผู้ตรวจพบการกระทำความผิดจึงสมควรกำหนดความรับผิดของนายจักรในระดับที่ ๓ ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๕ นายจักรเห็นว่าตนไม่ควรรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๕๗/๒๕๕๑ ว่า ผลการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นในส่วนของนายจักรปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ฟ้องคดีแต่เพียงว่าในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาดุก ผู้ฟ้องคดีละเลยปล่อยให้มีการลงรายการเท็จในสมุดเงินคงเหลือประจำวัน และละเว้นไม่ทำบัญชีเงินคงเหลือประจำวัน โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างใด ประกอบกับนายจักรผู้ฟ้องคดีเข้ามาดำรงตำแหน่งเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสมุดบัญชีรายรับ – รายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องตรวจเป็นรายเดือนทุกเดือนตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบดังกล่าว จนพบความผิดปกติและนำไปสู่การ

ตรวจสอบเพื่อทราบสถานะทางการเงินที่แท้จริงขององค์การบริหารส่วนตำบล และขอตรวจดูสมุดบัญชีเงินฝากจากหัวหน้าส่วนการคลัง แต่ได้รับการผัดผ่อนเรื่อยมา อีกทั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ความรับผิดทางละเมิดได้มีมติในการประชุมไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนายจักร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อประมวลพยานหลักฐานและพฤติเหตุแวดล้อมคดี จึงฟังได้ว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเสียหายอันเกิดจากการทุจริตของหัวหน้าส่วนการคลังมิได้เกิดจากผู้ฟ้องคดี และฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดการทุจริต อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาดุก ฉะนั้น เมื่อฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำการก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาดุกซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้นายจักรผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชำระเงินดังกล่าวได้ตามบทกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น การที่มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลาดุก ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ของตนรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในมูลละเมิดกับหน่วยงาน จึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้หลายกรณี เช่น ทุจริต ยักยอกเงินของหลวงไปใช้ส่วนตัว ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้หน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก ดังนั้นจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการก่อนที่จะทำคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนไว้โดยเฉพาะ โดยในขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการ

พิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมิต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ข้อ ๑๗ วรรคสอง กำหนดให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนการสอบสวนภายใน ๗ วันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ส่วนขั้นตอนในการตรวจพิจารณาของกระทรวงการคลัง ข้อ ๑๗ วรรคสาม กำหนดให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้ และในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ข้อ ๑๗ วรรคสี่ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความ ๒ ปี นับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ดังนั้นก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะทำคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และรอให้กระทรวงการคลังแจ้งความเห็นให้ทราบก่อนที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจัดทำคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้ดุลยพินิจในการทำคำสั่งเป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม และในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมได้

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ของตนรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในมูลละเมิดกับหน่วยงานจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังกล่าวข้างต้น แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติไปตามระเบียบดังกล่าวผลจะเป็นประการใด มีคดีฟ้องยังศาลปกครองกล่าวคือ นางสาวชลดา มีตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนการคลังองค์การบริหารส่วนตำบลชะแม ได้ทุจริตเบียดบังเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลชะแมไปเป็นจำนวนเงิน ๔,๖๑๕,๒๕๑ บาทแล้วหลบหนีไป โดยนางสาวชลดา ได้แก้ไขตัวเลขในใบถอนเงินจากธนาคาร หรือเขียนใบถอนเงินของธนาคารให้สูงกว่าเงินที่จะต้องนำไปใช้จ่ายจริงหรือวางฎีกาขอเบิกเงินเพื่อไปใช้ในกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อเบิกเงินไปแล้วได้ทำลายฎีกาขอเบิกเงินดังกล่าวทิ้งไป ซึ่งโดยปกตินางสาวชลดาจะเป็นผู้เขียนรายละเอียดลงในสมุดคู่มือเบิกเงินเพื่อจ่ายในราชการ (อต. ๑๔) เอง ซึ่งในกรณีนี้นางสาวชลดามิได้เขียนรายละเอียดลงในสมุดบัญชี คณะกรรมการจึงไม่สามารถตรวจสอบและไม่มีผู้ใดทราบว่าเงินที่ขอเบิกไปนั้นได้นำไปใช้ในกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนเท่าใดและค่าอะไรบ้างและนางสาวชลดาได้เบียดบังไปเป็นของตนเป็นจำนวนเท่าใด เมื่อความแตกองค์การบริหารส่วนตำบลชะแม จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้คณะกรรมการเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ต่อมาวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๒ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่านางสาวชลดาและนายเกษม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ชะแม ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเก็บรักษาเงิน นายศิวะ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชะแมในขณะนั้นเป็นกรรมการถอนเงินฝาก และนายณรงค์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชะแมเป็นกรรมการเก็บรักษาเงิน กรรมการรับส่งเงินและเป็นผู้ตรวจสอบการรับจ่ายเงินที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๔๑ โดยนายศิวะฯ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่อนุมัติฎีกาและลงลายมือชื่อในใบถอนเงินตามแบบของธนาคารในฐานะกรรมการถอนเงินฝากร่วมกับนางสาวชลดาฯ ดังนั้น นายเกษมฯ นายศิวะ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชะแม นายณรงค์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชะแม ต้องรับผิดในการกระทำทุจริตของนางสาวชลดา โดยแบ่งความรับผิดเป็น ๙ ส่วน ดังนี้ นางสาวชลดา กระทำการโดยทุจริตเบียดบังเงิน จำนวน ๔,๖๑๕,๒๕๑ บาท ไปเป็นของตนต้องรับผิดชดใช้สินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนทั้งหมดดังกล่าว ส่วนนายเกษม ในฐานะกรรมการเก็บรักษาเงินละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจนเกิดความเสียหายต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑ ส่วน เป็นจำนวนเงิน ๕๑๒,๘๐๕ บาท นายศิวะ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้มีอำนาจถอนเงินฝากปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้นางสาวชลดาแก้ไขเพิ่มเติมตัวเลขจำนวนเงินในใบถอนเงินเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติตามฎีกาเบิกเงินประกอบกับนายก

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ แต่ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมกำกับดูแลจนเกิดความเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การส่วนตำบล ๓ ส่วนเป็นจำนวนเงิน ๑,๕๓๘,๔๑๗ บาท นายณรงค์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะกรรมการรับส่งเงิน กรรมการเก็บรักษาเงิน กรรมการตรวจสอบเงินสดและหลักฐานตัวเงินต่างๆ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานประจำองค์การบริหารส่วนตำบลละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจนเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต้องรับผิดชดใช้สินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ๕ ส่วน เป็นจำนวนเงิน ๒,๕๖๔,๐๒๘ บาท

วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๒ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นชอบกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการและได้มีหนังสือส่งเรื่องให้ปลัดกระทรวงการคลังพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กรมบัญชีกลางได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องแล้ว มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถึงนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขอทราบรายละเอียดหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาว่า เมื่อนายศิวะ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนางสาวชลดาลงนามในใบถอนเงินแต่ละฉบับแล้ววิธีปฏิบัติในการแจ้งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะกรรมการรับส่งเงินทราบมีวิธีปฏิบัติอย่างไร ใครเป็นผู้มีหน้าที่แจ้งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ การถอนเงินจากธนาคารแต่ละครั้ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบหรือไม่ว่าจะมีการถอนเงินวันใด หากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับ

ทราบเหตุใดจึงให้นางสาวชลดาไปเบิกเงินจากธนาคารเพียงคนเดียว บุคคลใดมีหน้าที่ลงบัญชีรายรับจ่ายเงินประจำวัน จัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันและในแต่ละวัน และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้มีการจัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันให้คณะกรรมการตรวจสอบหรือไม่ ก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะลงลายมือชื่อผู้ถอนเงินในใบถอนเงินร่วมกับนางสาวชลดา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตรวจสอบจำนวนเงินที่เป็นตัวเลขและตัวอักษรว่าถูกต้องตรงกันหรือไม่ อย่างไร ขอให้ส่งตัวอย่างใบถอนเงินประกอบมาด้วย การเสนอใบถอนเงินหรือเช็คให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงนามตามระเบียบหรือวิธีปฏิบัติกำหนดให้นางสาวชลดาต้องแนบหลักฐานอะไรประกอบบ้าง และการลงนามแต่ละครั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตรวจสอบจำนวนเงินตามเอกสารแนบว่าเป็นจำนวนเงินถูกต้องตรงกับใบถอนเงินหรือไม่ อย่างไร องค์การบริหารส่วนตำบลชะแมได้รับหนังสือดังกล่าวจากกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ แล้ว แต่มิได้ดำเนินการ ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแมได้มีคำสั่งที่ ๖๘/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้นายเกษม นายศิวะ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายณรงค์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสาม ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนเงินที่คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วดังกล่าว ทั้งสามได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนปัจจุบัน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาแล้วมีคำสั่งลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๓ ยืนยันให้ทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนเงินดังกล่าว ทราบ นายเกษม นายศิวะ และนายณรงค์ จึงได้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๖๖ - ๓๖๗/๒๕๔๙ ว่า รายละเอียดและพยานหลักฐานที่กรมบัญชีกลางขอเพิ่มเติมไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลชะแม เป็นพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อจริงว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามคือนายเกษม นายศิวะและนายณรงค์ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่และต้องรับผิดชดใช้เป็นจำนวนเงินคนละเท่าใดให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลชะแม อันเป็นการใช้อำนาจของกรมบัญชีกลางตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลชะแมจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการส่งรายละเอียดและพยานหลักฐานเพิ่มเติมไปให้กรมบัญชีกลางเพื่อประกอบการพิจารณาในการให้ความเห็น แต่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลชะแมไม่ดำเนินการใดๆ ตามหนังสือของกรมบัญชีกลาง จนกระทั่งได้ล่วงเลยกำหนดเวลาที่กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) จะต้องพิจารณาสำนวนให้แล้วเสร็จ และแจ้งความเห็นให้องค์การบริหารส่วนตำบลชะแมทราบก่อนอายุความ ๒ ปี สิ้นสุดไม่น้อยกว่า ๑ ปี (ซึ่งในกรณีนี้จะครบกำหนดในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๓) จนกระทั่งต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแมได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามทราบโดยให้นำเงินมาชำระภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง ดังนั้นการออกคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลชะแม ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปโดยไม่ดำเนินการชี้แจงและส่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็น ทั้งที่มีระยะเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการ แต่กลับรอให้ระยะเวลาล่วงเลยไปแล้วอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๗ วรรคห้า ของระเบียบดังกล่าวออกคำสั่งให้นายเกษม นายศิวะและนายณรงค์ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่

องค์การบริหารส่วนตำบลชะแม จึงเป็นการที่องค์การบริหารส่วนตำบลชะแมไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการฟังความเห็นของกระทรวงการคลัง ทำให้คำสั่งดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบลชะแมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษายืนให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลชะแม ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ให้แก่หน่วยงานที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้สินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานว่าจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเคร่งครัด มิฉะนั้นแล้วอาจไม่สามารถดำเนินการเรียกร้องชดใช้ค่าเสียหายได้ และในที่สุดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติอาจต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแทนก็ได้

ระยะเวลาเรียกค่าเสียหายจากทายาท

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องทายาทโดยธรรมของนายวัลลภ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนายวัลลภเจ้ามรดก จึงต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือชี้มูลไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิงว่าการซื้อที่ดิน เพื่อก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลแพงกว่าราคาประเมินเป็นจำนวนมาก นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิงจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหาผู้รับผิดทางละเมิด ผลการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า นายวัลลภ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิง ในฐานะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบต.เป็นเงิน ๑๕๔,๗๐๐ บาท นายก อบต.ได้รายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังทราบ และเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวน เรื่อง ให้ทายาทของนายวัลลภมาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนเนื่องจากนายวัลลภได้เสีย

ชีวิตไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ ต่อมากรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ถึงนายก อบต.แจ้งผลการพิจารณา ให้นายวัลลภรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ อบต. นายก อบต.จึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ทายาทนายวัลลภชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองกลาง เมื่อ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ ให้ทายาทนายวัลลภชดใช้ค่าเสียหายแก่ อบต.ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา อบต.หนองปลิง ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๗๒๙/๒๕๕๐ ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก ข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า นายวัลลภ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองปลิง ในฐานะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้ อบต.หนองปลิง ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่เนื่องจากนายวัลลภได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องทายาทโดยธรรมของนายวัลลภ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่ในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อนายวัลลภเจ้ามรดก จึงต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตามของเจ้ามรดก ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอหนองแค แจ้งความร้องทุกข์นายวัลลภ และแจ้งว่านายวัลลภได้เสียชีวิตแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนายวัลลภอย่างช้าที่สุด ในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องบังคับให้ทายาทโดยธรรมของนายวัลลภใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์มรดกใดๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ส่วนคำร้องอุทธรณ์ของ อบต.หนองปลิง ผู้ฟ้องคดีที่ว่า นายวัลลภถึงแก่ความตายระหว่างดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้รับผิดและยังไม่ปรากฏตัวผู้รับผิด ผู้ฟ้องคดีจึงยังมิได้มีฐานะเป็นเจ้าหนี้ของนายวัลลภที่จะฟ้องทายาทนายวัลลภตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสามแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้นั้น เห็นว่า คดีนี้เป็นการฟ้องคดีให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากมูลละเมิด ซึ่งมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ในกรณีหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด ดังนั้น สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ละเมิดจึงเกิดตั้งแต่วันทำละเมิด ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ซึ่งไม่อาจนำมาอ้างเป็นเหตุเพื่อฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗๕๔

วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้คำร้องอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งไม่รับคำฟ้องของ อบต.หนองปลิง

กลุ่มคดีที่

๓

บริหารงานบุคคล

ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายก่อน จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ก็ชอบที่จะดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อน

นางมันทนา เป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในเรื่องที่นางมันทนาละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นเหตุให้รถยนต์ขององค์การบริหารส่วนตำบลสูญหาย หลังจากนั้นอีก ๗ วัน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชุมพร ได้มีคำสั่งให้นางมันทนา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว โดยให้พ้นจากหน้าที่เดิมจนกว่าการดำเนินการทางวินัยจะแล้วเสร็จ

นางมันทนาเห็นว่าตนมิได้เข้ายุ่งเกี่ยวจนทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการสืบสวนของคณะกรรมการหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการแต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีคำสั่งดังกล่าว การสั่งดังกล่าวทำให้ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทดแทน รวมทั้งไม่มีการขอกำหนดตำแหน่งประจำองค์การ

บริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น การสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบ นางมันทนามิได้ร้องทุกข์เรื่องดังกล่าวเพราะเห็นว่าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ โดยในประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชุมพร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ ข้อ ๒๕๒ กำหนดเพียงว่าเมื่อประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งให้พนักงานส่วนตำบลประจำองค์การบริหารส่วนตำบลตามความเห็นของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล นางมันทนาจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนมติของที่ให้ผู้ฟ้องคดีประจำองค์การบริหารส่วนตำบลโดยให้พ้นจากหน้าที่เดิมเป็นการชั่วคราวนั้นเสีย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เพราะผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นางมันทนายื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๖๖๕/๒๕๔๗ ว่า คดีนี้นางมันทนาผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีประจำองค์การบริหารส่วนตำบลหงษ์เจริญว่าเป็นการกระทำที่มิชอบ ซึ่งการสั่งให้พนักงานส่วนตำบลประจำองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอำนาจของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต. จังหวัด) ที่จะสั่งได้ตามกรณีที่กำหนด ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับ

ข้อ ๒๔๙ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลชุมพร เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหากนางมันทนาเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ก็ชอบที่จะดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อน โดยต้องร้องทุกข์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบเรื่อง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๑๓๗ และข้อ ๑๔๑ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชุมพร ฉบับลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ แต่ปรากฏว่านางมันทนาผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การโยกย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย ตัดเงินเดือนให้ออก สิทธิสวัสดิการ เบิกค่าเช่าบ้าน หากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจะต้องร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เกิดวันที่ ๑ ตุลาคม เกษียณอายุราชการเมื่อใดแน่

แต่เดิมข้าราชการทุกคนซึ่งรวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นหากเกิดวันที่ ๑ ตุลาคม บรรดาผู้ที่รับราชการจะคิดว่าบุคคลผู้นั้นโชคดีเพราะจะได้รับราชการเพิ่มขึ้นอีก ๑ ปี นานกว่าเพื่อนข้าราชการที่เกิดในปีเดียวกัน แต่เกิดวันที่ ๓๐ กันยายน หรือก่อน ๓๐ กันยายน แนวความคิดที่ว่านี้ยังถูกต้องตามกฎหมายอยู่หรือไม่

"การนับอายุบุคคล ให้นับแต่วันเกิด" ดังนั้น การนับอายุบุคคล จึงต้องเริ่มนับแต่วันเกิด เปลี่ยนจากเดิม ที่ให้นับหลังวันเกิดไป

มีคดีที่อดีตปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเกิดวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๕ มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ออกประกาศให้ตนซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ้นจากราชการเพราะครบเกษียณอายุราชการ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๕ คือให้อดีตปลัดกรุงเทพมหานครเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ นั่นเอง ท่านปลัดกรุงเทพ-มหานคร ได้มานั่งนับนิ้วบวกลบดูแล้วเห็นว่าการ

นับอายุบุคคลแต่ไหนแต่ไรมาก็ยึดถือตามาตรา ๑๕๘ (หรือมาตรา ๑๙๓/๓ ตามกฎหมายปัจจุบันที่แก้ไขแล้ว) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักทั่วๆ ไปว่าการนับระยะเวลาไม่ให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นเข้าด้วย ดังนั้น เมื่อจะนับอายุบุคคลก็ไม่นับวันเกิดวันแรกมาคำนวณด้วย โดยให้นับวันถัดไป ดังนั้น กรณีข้าราชการซึ่งเกิดวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๙ จึงเริ่มนับอายุตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๙ และจะมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเกินวันสิ้นปีงบประมาณ (๓๐ กันยายน ๒๕๐๙) จึงมีสิทธิได้รับราชการต่อไปอีก ๑ ปี แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๖ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่า **"วิธีการนับอายุบุคคลให้เริ่มนับแต่วันเกิด"** แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ควรตีความใช้บังคับย้อนหลังให้เป็นที่เสียสิทธิแก่ข้าราชการที่รับราชการมาก่อนวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๕

แล้วศาลตัดสินว่าอย่างไร ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๒๑ บัญญัติให้ **"ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วเป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์นั้น"** จึงมีปัญหาว่าปลัดกรุงเทพมหานครมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์เมื่อใด ครบหกสิบปีในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือครบหกสิบปีในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะหากนับอายุว่าครบหกสิบปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็จะพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ คือจะเกษียณอายุราชการเมื่อ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ นั่นเอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๕ โดยกฎหมายได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องวิธีการนับอายุบุคคลไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า **"การนับอายุบุคคลให้นับแต่วันเกิด"** ดังนั้น การนับอายุบุคคลจึงต้องเริ่มนับแต่วันเกิด เปลี่ยนจากเดิมที่ให้นับหลังวันเกิดไป ดังนั้นหากเกิดวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๕ เมื่อนับวันเกิด คือ ๑ ตุลาคมด้วยแล้ว จะอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของปีงบประมาณจึงเกษียณอายุไปในวันนั้น คือเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

ดังนั้น ผู้ที่เกิดในวันที่ ๑ ตุลาคม จึงไม่ได้รับประโยชน์เหมือนก่อนที่เกษียณอายุช้าไปกว่าเพื่อนที่เกิด ๓๐ กันยายนปีเดียวกัน ต้องพ้นจากราชการไปในวันที่ ๓๐ กันยายน ในปีที่ตนเองมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

คำสั่งเลื่อนระดับของนายกเทศมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นเป็นคนละเรื่องคนละกรณีกันกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี การใช้ดุลพินิจมีคำสั่งดังกล่าวเช่นนี้จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม

นายโอภาส พนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๓ สำนักงานปลัดเทศบาล ได้นำเสนอผลงานของตนเพื่อขอเลื่อนระดับเป็นระดับ ๔ จนในที่สุด อ.ก.ท. จังหวัดปราจีนบุรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๓ ให้เลื่อนระดับนายโอภาสเป็นเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ โดยพิจารณาจากผลการประเมินของคณะกรรมการประเมินผลงานของนายโอภาสที่ได้พิจารณาให้ผลงานของนายโอภาสผ่านการประเมินแล้วเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ นายกเทศมนตรีเมืองปราจีนบุรีจึงมีคำสั่งเทศบาลเมืองปราจีนบุรี ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ เลื่อนระดับและแต่งตั้งให้นายโอภาสดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ สำนักงานปลัดเทศบาล โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป

นายโอภาสเห็นว่าคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งตนโดยให้มีผลในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นปีงบประมาณใหม่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะทำให้นายโอภาสได้รับเงินเดือนใน

ปีงบประมาณ ๒๕๔๔ เพียงขั้น ๗,๓๘๐ บาท ซึ่งหากนายกเทศมนตรีมีคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งนายโอภาสในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการประเมินผลงานของเทศบาลได้ผ่านการประเมินผลงาน นายโอภาสจะได้รับเงินเดือนในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ ขั้น ๗,๙๘๐ บาท และได้รับสิทธิในการครองตำแหน่งระดับ ๔ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ เพิ่มขึ้นอีก ๕ วัน อันจะเป็นผลดีต่อการประเมินในระดับที่สูงขึ้นหรือการมีสิทธิในการสอบ

นายกเทศมนตรีให้เหตุผลโต้แย้งว่าได้มีหนังสือสั่งการของสำนักงาน ก.ท. และหนังสือของจังหวัดปราจีนบุรีแจ้งให้ทราบว่าการเลื่อนพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นให้กระทำได้ไม่ก่อนวันที่ผู้นั้นผ่านการประเมินผลงาน และในการออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นดังกล่าว หากเลื่อนและแต่งตั้งให้มีผลในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ ย่อมกระทบต่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของพนักงานเทศบาล ซึ่งกำหนดวงเงินในการเลื่อนขั้นเงินเดือนไว้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน ซึ่งในส่วนของเทศบาลเมืองปราจีนบุรีได้พิจารณาขั้นเงินเดือนของพนักงานเทศบาลในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ เสร็จเรียบร้อยแล้วตั้งแต่วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ หากมีคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งนายโอภาสโดยให้มีผลในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ จะมีผลกระทบต่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

เมื่อทั้งสองฝ่ายเห็นไม่ตรงกัน นายโอภาสจึงนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง ในที่สุดศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๙/๒๕๔๘ ว่าการใช้ดุลพินิจของนายกเทศมนตรี โดยอ้างว่าตนมีอำนาจที่จะแต่งตั้งนายโอภาสให้ดำรงตำแหน่งเมื่อใดก็ได้แต่จะต้องไม่ก่อนวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ และหากแต่งตั้งให้นายโอภาสดำรง

ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ ในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๓ ก็จะทำให้นายโอภาสได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนอีกครั้งหลังจากวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ อันมีผลกระทบต่อเม็ดเงินในการเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานเทศบาลอื่นซึ่งได้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไปแล้วนั้น เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในการเลื่อนระดับและแต่งตั้งนายโอภาสให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในตำแหน่งที่มีประสบการณ์ (เลื่อนไหล) ซึ่งประเมินตามวาระการดำรงตำแหน่งนั้น เป็นสิทธิของนายโอภาสที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นนับจากวันที่คณะกรรมการพิจารณาให้ผ่านการประเมิน คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีอ้างหนังสือสั่งการเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีในการใช้ดุลพินิจเลื่อนระดับและแต่งตั้งนายโอภาสให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นจึงไม่สามารถพิจารณาเป็นเหตุผลในการมีดุลพินิจดังกล่าวได้ เพราะการเลื่อนระดับและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นเป็นคนละเรื่องคนละกรณีกันกับการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี การใช้ดุลพินิจมีคำสั่งดังกล่าวเช่นนี้จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสม ขาดเหตุผลที่จะกระทำได้ และเป็นการกระทบสิทธิของนายโอภาส อันถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเทศบาลเมืองปราจีนบุรีดังกล่าว และให้สั่งเลื่อนและแต่งตั้งนายโอภาสให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทะเบียน ๔ ใหม่ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่ผ่านการประเมินผลงาน

ป่านนี้ นายโอภาสคงได้รับเงินเดือนเพิ่มเรียบร้อยแล้ว

คำสั่งย้ายพนักงานเทศบาลไม่ชอบ

นายสุรทินผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น เทศบาลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่นายกเทศมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่ จำต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย

นายสุรทิน พนักงานเทศบาล ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนระดับ ๘ โรงเรียนเทศบาลแห่งหนึ่ง ได้ถูกคำสั่งย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนระดับ ๘ รักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ระดับ ๗ โรงเรียนเทศบาลอีกแห่งหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป นายสุรทิน ได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งนายกเทศมนตรีที่ย้ายไปรักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ระดับ ๗ และขอให้ศาลพิพากษาให้นายกเทศมนตรีและเทศบาลชดใช้เงินประจำตำแหน่งที่ไม่ได้รับแก่นายสุรทินผู้ฟ้องคดีด้วย

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๑๐/๒๕๕๐ ว่า ประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อน

ระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งประกาศ ณ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ในข้อ ๒๒ กำหนดว่า การย้ายพนักงานเทศบาลตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าตำแหน่งสายงานเดิม หรือระดับต่ำกว่าเดิม หรือย้ายพนักงานเทศบาลในตำแหน่งสายผู้บริหารและผู้บริหารสถานศึกษาไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสายผู้ปฏิบัติงาน ให้กระทำได้ต่อเมื่อพนักงานเทศบาลผู้นั้นสมัครใจ และได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ดังนั้น ในการย้ายนายสุรทิน ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ระดับ ๘ ไปดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ระดับ ๗ โดยนายสุรทินผู้ฟ้องคดีไม่ได้สมัครใจนั้น แม้ว่าจะเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่ในการย้ายนั้นนายกเทศมนตรีจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของประกาศดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ ด้วย เมื่อการย้ายผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานผู้บริหารสถานศึกษาจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนมาดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่เป็นการย้ายให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ต่ำกว่าสายงานเดิม โดยนายสุรทินผู้ฟ้องคดีมิได้สมัครใจ แม้จะผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาลแล้วก็ตาม คำสั่งของนายกเทศมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขตามข้อ ๒๒ ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่มิชอบ

ด้วยกฎหมาย และโดยผลของคำสั่งของนายกเทศมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว ทำให้นายสุรทินผู้ฟ้องคดีต้องย้ายจากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเงินประจำตำแหน่งประเภทผู้บริหารระดับ ๘ เป็นเงินเดือนละ ๕,๖๐๐ บาท ไปดำรงตำแหน่งรักษาการอาจารย์ใหญ่ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีเงินประจำตำแหน่ง ตามพระราชกฤษฎีกาการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๘ ย่อมทำให้นายสุรทินผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น เทศบาลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่นายกเทศมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สังกัดอยู่จำต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายในกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งย้ายนายสุรทินไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ระดับ ๘ รักษาการในตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ ระดับ ๗ และให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินเท่ากับเงินประจำตำแหน่งที่นายสุรทินผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับ

รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดือดร้อนเสียหาย

หนังสือเวียนฉบับดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางการปกครองทั่วไป

รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งต้องย้ายหรือเตรียมตัวย้ายกลับไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการบ้าง นักบริหารงานการคลังบ้าง ผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณบ้าง ซึ่งเป็นตำแหน่งเดิม ทั้งๆ ที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมา ๒ ปีเศษแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ว่า กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประสงค์ให้ผู้อำนวยการกองเปลี่ยนสายงานเป็นรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระดับ ๘) ซึ่งเป็นตำแหน่งบริหารต่างสายงานกัน จึงต้องดำเนินการโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการสอบคัดเลือกเพื่อเปลี่ยนสายงาน คือมีการทดสอบภาค ข. และภาค ก. แต่ไม่จำเป็นต้องทดสอบ ภาค ก. (ความรู้ความสามารถทั่วไป) แต่ต่อมาได้มีการประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งที่ ๘/๒๕๕๐ เมื่อ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ ที่ประชุม

ได้มีมติกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อแจ้งให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดถือปฏิบัติ โดยให้ผู้ได้รับการคัดเลือกโดยไม่ชอบกลับคืนสู่สถานภาพในตำแหน่งและระดับเดิม หากตำแหน่งเดิมไม่ว่างหรือผู้นั้นได้โอนมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นให้พิจารณากำหนดตำแหน่งรองรับเป็นการเฉพาะราย และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการสรรหาตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นใหม่ โดยวิธีสอบคัดเลือกเปลี่ยนสายงานบริหารต่างสายงาน ท่านรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหลายที่ต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม ยังไม่ทันที่จะได้รับคำสั่งจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กลับคืนสู่สถานภาพในตำแหน่งและระดับเดิม ได้พากันไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และมติในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๐ เมื่อ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ และหนังสือแจ้งเวียน ที่ มท. ๐๘๐๙.๒/ว ๑๕๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ที่ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดถือปฏิบัติตามมติ ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว

จึงมีปัญหาว่า รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหล่านี้จะมีสิทธิฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ เพราะรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ได้รับทราบคำสั่งที่ให้ตนกลับคืนสู่สถานภาพในตำแหน่งและระดับเดิม

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๔๑๙/๒๕๕๑ ว่ามติทั้งสองดังกล่าวของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงมาตรการภายในของหน่วยงานปกครองที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ จึงยังไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่สังกัดภายในหน่วยงานนั้น รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานจึงยังไม่อยู่ในฐานะผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว แต่หนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๑๕๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งเวียนให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัดถือปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่ได้ใช้วิธีสอบคัดเลือกกลับคืนสู่สถานภาพในตำแหน่งและระดับเดิม หากตำแหน่งเดิมไม่ว่างหรือผู้นั้นได้โอนมาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่น ให้พิจารณากำหนดตำแหน่งรองรับเป็นการเฉพาะราย หนังสือเวียนฉบับดังกล่าวจึงผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีอันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องกล่าวหาว่าหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาท

เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

นอกจากนี้ หากรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดรายอื่นซึ่งยังมิได้ยื่นฟ้องคดี เมื่อได้รับคำสั่งโดยตรงจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กลับไปดำรงตำแหน่งเดิม เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิฟ้อง ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งได้เช่นเดียวกัน

กลุ่มคดีที่ ๘

วินัย

การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เห็นว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นคำสั่งลงโทษทางวินัย บางครั้งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุที่ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิด หรือผู้ที่สอบสวนและเสนอให้ลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงต้องการฟ้องคดีผู้นั้นมากกว่า แต่การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ต้องฟ้องผู้ออกคำสั่งเป็นสำคัญ

คณะกรรมการพนักงานเทศบาลฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่านายกเทศมนตรีสั่งลงโทษเหมาะสมแล้ว จึงมีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังตัวอย่างคดีที่ฟ้องยังศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป ระดับ ๖ นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งที่ ๓๑๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕ เปอร์เซ็นต์ เป็นเวลา ๓ เดือน เนื่องจากกระทำผิดวินัยกรณีแสดงกิริยาวาจาไม่สุภาพและขัดขืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของปลัดเทศบาล ผู้บังคับบัญชา ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสมุทรปราการ ต่อมาคณะกรรมการพนักงาน

เทศบาลฯ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่านายกเทศมนตรีสั่งลงโทษเหมาะสมแล้ว จึงมีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการลงโทษของนายกเทศมนตรีไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย จึงได้มายื่นฟ้องคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสมุทรปราการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกเทศมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และปลัดเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

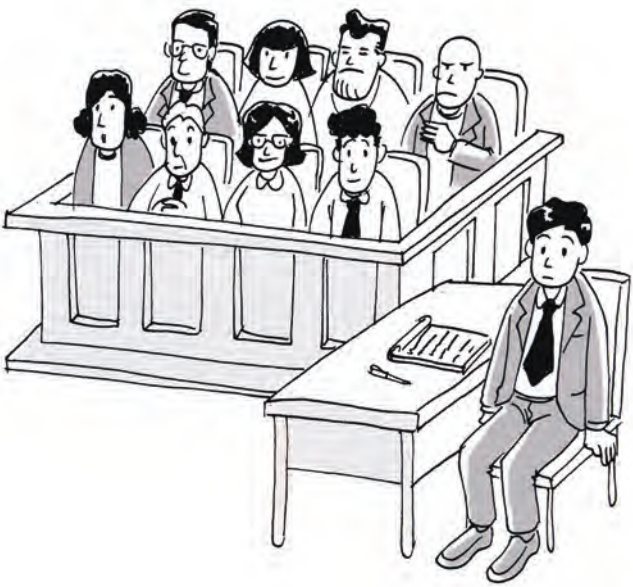
๑. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓๑๕/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๗
๒. เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะประเด็นที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และรับคำฟ้องในประเด็นที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องบางข้อหาไว้พิจารณา ความว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องปลัดเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามที่ยื่นฟ้องไว้ต่อศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจโดยมิชอบ กลั่นแกล้ง ข่มขู่ผู้ฟ้องคดีมาตลอด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความไว้ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอบางเสาธงแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่ประสงค์ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เนื่องจากเป็นผู้ลงนามในคำสั่งลงโทษจึงฟ้องมาด้วย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องปลัดเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือไม่ เห็นว่า ตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากการถูกลงโทษทางวินัยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีได้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้กระทำการใดที่จะถือได้ว่าเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในประเด็นที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น



เงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการออกกฎ เช่น ข้อบังคับท้องถิ่น เทศบัญญัติ ออกคำสั่ง เช่น ลงโทษทางวินัย ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และคดีอื่นๆ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ แต่ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองได้จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น เมื่อถูกลงโทษทางวินัยต้องมีการยื่นอุทธรณ์ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้วินิจฉัย หรือพ้นระยะเวลาที่กฎหมายให้ไว้แต่คณะกรรมการฯ ยังวินิจฉัยไม่เสร็จ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ตัวอย่างคดีนายเอ็นนู ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้าง ได้ถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยว่าปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่านายเอ็นนูกระทำผิดวินัยจริง องค์การบริหารส่วนตำบลท่าช้างได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ นายเอ็นนูจึงมีหนังสือลงวันที่

เมื่อถูกลงโทษทางวินัยต้องมีการยื่นอุทธรณ์ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้วินิจฉัย หรือพ้นระยะเวลาที่กฎหมายให้ไว้ แต่คณะกรรมการฯ ยังวินิจฉัยไม่เสร็จ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ต่อประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเพชรบุรีแต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณา นายเอ็นนูได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ดังกล่าว ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา นายเอ็นนูได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่า ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดเพชรบุรี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๕ หมวด ๔ สิทธิการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ส่วนที่ ๑ สิทธิการอุทธรณ์ ข้อ ๑๑๓ และข้อ ๑๑๔ กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ แต่หากมีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ขยายระยะเวลาได้อีกสองครั้งๆ ละไม่เกินสามสิบวัน แล้วจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อพิจารณาและเมื่อพิจารณามีมติอย่างใดแล้วให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่านายเอ็นนูผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๕ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ปรากฏว่าได้มีการสั่งการตามกฎหมาย แต่นายเอ็นนูผู้ฟ้องคดีได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๕ จึงยังไม่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะตามเงื่อนไขก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีข้อหานี้ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

การกระทำของนายวิรัช ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมามีข่าวจากทางการสหรัฐอเมริกาว่ามีการจ่ายสินบนให้กับทางประเทศไทยเพื่อให้มีการจัดซื้อเครื่องตรวจวัตถุระเบิดซีทีเอ็กซ์ จนมีการไล่เรียงเรื่อยมาถึงขั้นคณะกรรมาธิการวุฒิสภาเรียกสัญญาจัดซื้อจัดจ้างในเรื่องดังกล่าวมาดู และมีข่าวว่ามีการจ่ายเงินไปหลายงวดเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีการส่งมอบเครื่องตรวจวัตถุระเบิดให้กับทางราชการแต่อย่างใด

เรื่องอย่างนี้ทางราชการจ่ายเงินไปแล้วยังไม่มีของ มีการสอบสวนลงโทษทางวินัยกันมาแล้ว มีคดีที่ฟ้องร้องมายังศาลปกครองว่านายวิรัช ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ กำนันตำบลตันหยง และประธานสภาตำบลตันหยง ได้ถูกทางจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผลการสอบสวนทางวินัยปรากฏว่า นายวิรัชได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินตามโครงการก่อสร้างรั้วศูนย์พัฒนาตำบล และโครงการก่อสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน

หมู่ที่ ๑ และหมู่ที่ ๒ โดยไม่มีหลักฐานใบตรวจงานจ้างของคณะกรรมการตรวจการจ้าง และงานก่อสร้างทั้งสองโครงการยังไม่แล้วเสร็จ โครงการก่อสร้างรั้วศูนย์พัฒนาตำบลความยาวรั้วขาดไป ๘ เมตร โครงการก่อสร้างหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้านยังไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์เครื่องกระจายเสียงทั้งสองแห่ง ทางราชการยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้นายวิรัชยังได้อนุมัติให้จ่ายเงินค่าตอบแทนช่างผู้ควบคุมงานโดยไม่มีการจ้างงานจริง และไม่มีหลักฐานการขอเบิกเงินประกอบฎีกา และอนุมัติฎีกาเบิกเงินการจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน ๔ รายการ โดยยังไม่มีการส่งมอบพัสดุ และคณะกรรมการยังไม่ได้ตรวจรับ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่นายวิรัชออกจากตำแหน่งกำนันตำบลตันหยง และตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ นายวิรัชได้ร้องทุกข์คำสั่งลงโทษดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยพิจารณายกคำร้องทุกข์ นายวิรัชจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยเห็นว่าการกระทำของนายวิรัชเองไม่ใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หากจะถือว่าเป็นความบกพร่อง โทษทางวินัยที่เหมาะสมคือลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๒๗/๒๕๔๗ ว่า พฤติการณ์ดังกล่าวของนายวิรัช ผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของสภาตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการดังกล่าวได้ การกระทำของนายวิรัช ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น นายวิรัชได้กระทำการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การที่นายวิรัช ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า มิได้กระทำการหรือมีเจตนาโดยทุจริตอันเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายนั้น จึงไม่อาจรับฟังได้ การที่มีคำสั่งจังหวัดปัตตานีไล่นายวิรัช ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำอุทธรณ์ของนายวิรัชจึงไม่อาจรับฟังได้ ศาลพิพากษายืนให้ยกฟ้อง

นี่เป็นตัวอย่างหนึ่งของการจ่ายเงินของทางราชการโดยที่คู่สัญญายังปฏิบัติตามสัญญาไม่ครบถ้วนถือว่าเป็นความผิดวินัยร้ายแรง

ตำรวจ
จัดให้มีการเล่นพนันชนไก่

เจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยปฏิบัติการพิเศษได้เข้าจับกุมผู้กระทำผิดฐานเล่นการพนันชนไก่ โดยไม่ได้รับอนุญาตจับผู้ต้องหาได้ ๑๕๘ คน ซึ่งมี ร.ต.อ. บุญช่วย อยู่ในที่เกิดเหตุพร้อมด้วยใบปลิวแสดงข้อความเชิญชวนให้เข้าร่วมเล่นการพนันชนไก่ โดยมีชื่อ ร.ต.อ. บุญช่วย ในใบปลิวด้วย และ ร.ต.อ. บุญช่วย มีพฤติการณ์ให้ผู้ต้องหารายอื่นให้การปฏิเสธและหลบหนีการจับกุม จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ร.ต.อ. บุญช่วย จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยอ้างว่ายังไม่มีการเปิดโอกาสให้ตน (ร.ต.อ. บุญช่วย) ชี้แจงโต้แย้งและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๒๘/๒๕๕๐ ว่า กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ

ร.ต.อ. บุญช่วย มีพฤติการณ์ให้ผู้ต้องหารายอื่นให้การปฏิเสธและหลบหนีการจับกุม จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาข้อ ๑๔ กำหนดว่า เมื่อได้ประชุมคณะกรรมการสอบสวนและวางแนวทางการสอบสวนแล้วให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาเพื่อแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาที่ปรากฏตามเรื่องที่กล่าวหาให้ทราบ และให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและมีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนส่งบันทึกมีสาระสำคัญตามแบบ สว. ๓ ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา พร้อมทั้งมีหนังสือขอให้ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจง นัดมาให้ถ้อยคำและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีรับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการสอบสวน แม้จะไม่ได้รับแบบ สว. ๓ คืนหรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำตามนัด ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์จะแก้ข้อกล่าวหา

คดีนี้ ร.ต.อ. บุญช่วย ผู้ฟ้องคดีแจ้งว่าไม่ไปพบคณะกรรมการสอบสวน เพราะไม่ไว้วางใจว่าจะให้ความเป็นธรรมได้ และคณะกรรมการสอบสวนได้ส่งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์ตามที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ทราบด้วยว่า หากประสงค์จะให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนในวันเวลาใด หรือจะอ้างอิงพยานหลักฐานใดเพื่อแก้ข้อกล่าวหาให้แจ้งคณะกรรมการสอบสวนทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ติดต่อกลับและไม่ได้ส่งบันทึกแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานคืนไปยังคณะกรรมการสอบสวน กรณีจึงฟังได้ว่าการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการวิธีการและขั้นตอนตามที่กฎ ก.พ. กำหนดและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว และผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามที่ถูกกล่าวหาจริง คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย ให้ยกฟ้อง

ดังนั้น ถ้าหากไม่รับหนังสือหรือมีการแจ้งให้ไปชี้แจงโต้แย้งแล้วไม่ไปจะมาอ้างว่ายังมิได้ใช้สิทธิโต้แย้งไม่ได้

เงินค่าธรรมเนียมโอนที่ดิน เป็นเหตุ

การไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกรมที่ดิน เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

นายสุรทินรับราชการเป็นเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมาได้รับฝากเงินค่าธรรมเนียมจากผู้มาซื้อขายที่ดิน จำนวน ๑๗,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการโอนที่ดินทั้งที่การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมและภาษีเพียง ๓,๖๒๘ บาท ต่อมามีผู้ร้องเรียนพฤติการณ์ดังกล่าวของนายสุรทิน กรมที่ดินจึงมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยกับนายสุรทิน คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการสอบสวนแล้วมีความเห็นว่า นายสุรทินไม่ปฏิบัติตามระเบียบและไม่รักษาชื่อเสียงของตนมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วและเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งลงโทษไล่นายสุรทินออกจากราชการ นายสุรทินอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว รองนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ นายสุรทินจึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๑๗/๒๕๕๑ ว่า ขณะที่นายสุรทินผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๖ จังหวัดนครราชสีมา ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์รับฝากเงินค่าธรรมเนียมจากนายสุเทพ และนายสุทัศน์ เป็นเงินจำนวน ๑๗,๐๐๐ บาท ทั้งที่การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวต้องเสียค่าธรรมเนียมและภาษีเพียง ๓,๖๒๘ บาท อันเป็นการมิได้ปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๖๕๔๒/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๙๓ ที่ห้ามมิให้รับฝากเงินไว้เพื่อจัดการงานแทนราษฎร และหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๔๙๗/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๔๙๖ ที่ห้ามรับเงินเป็นการส่วนตัวจากราษฎรที่มาติดต่อทำธุระในเรื่องที่ดิน แม้ผู้ให้จะประสงค์ให้โดยความสมัครใจก็ตาม ประกอบกับเมื่อได้มีการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้ส่งคืนเฉพาะโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลทั้งสอง แต่มิได้มอบใบเสร็จรับเงินและคืนเงินส่วนที่เกินให้กับบุคคลทั้งสองด้วย ภายหลังเมื่อเกิดเรื่องร้องเรียนและกรมที่ดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง นายสุรทิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำเงินส่วนที่เกินไปคืนให้นายสุเทพ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงฟังได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกรมที่ดิน เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ดังนั้น การที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งลงโทษไล่นายสุรทินผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง นายสุรทินคงต้องหาอาชีพใหม่ทำต่อไป

กลุ่มคดีที่

๔

ภาษีท้องถิ่น

อบจ. ทับซ้อนกับเทศบาล และ อบต. จริงหรือ

พระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด
พ.ศ. ๒๕๔๐
มาตรา ๘ วรรคสอง
จึงเป็นการกำหนด
ขอบเขตพื้นที่การใช้อำนาจ
และหน้าที่ของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด
โดยมิได้ทำให้เกิด
ความซ้ำซ้อนกับการ
ใช้อำนาจและหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อื่นที่ใช้พื้นที่ร่วมกัน
แต่อย่างใด

การปกครองส่วนท้องถิ่นของเรามีรูปแบบหลักอยู่ ๓ รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีภารกิจและพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีการเสนอความเห็นว่าควรจะมีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือยุบองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วหวนกลับไปใช้รูปแบบเดิม ในทางคดีได้มีการฟ้องร้องกล่าวอ้างปัญหาอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนเข้าไปในเขตเทศบาลอยู่เช่นเดียวกันในทัศนะของศาลมีปัญหาทับซ้อนหรือไม่

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ออกข้อบัญญัติเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้เข้าพักในโรงแรม นายจาดุร ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมในเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานีจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาล

ปกครองเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ในเขตจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ทับซ้อนกับเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขาดความเป็นอิสระโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระในทางการเงินและการคลังไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๔ ศาลปกครองกลางจึงส่งคำฟ้องดังกล่าวพร้อมทั้งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญเมื่อได้รับเรื่องได้ทำการพิจารณาและพิพากษาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ เขตจังหวัด โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นิยามความหมายคำว่า **"จังหวัด"** ไว้ว่า หมายถึง **"จังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน"** ในการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจได้ใช้พื้นที่เป็นตัวกำหนดขอบเขต เมื่อเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่คลุมทั้งจังหวัด จึงทำให้ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตจังหวัดไปด้วยซึ่งจะต้องใช้พื้นที่ร่วมกันหรือทับซ้อนกัน แต่โดยที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

๒๕๔๒ เพื่อแบ่งแยกอำนาจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจนและเพื่อไม่ให้ความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นขัดแย้งกันเอง อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นเรื่องการจัดทำแผนการประสานการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีอำนาจและหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่มีความสามารถที่จะทำได้ อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถูกกำหนดให้มีทั้งเขตจังหวัด ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ วรรคสอง จึงเป็นการกำหนดขอบเขตพื้นที่การใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมิได้ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ใช้พื้นที่ร่วมกันแต่อย่างใด

และเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีอำนาจและภาระหน้าที่ต้องดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังปรากฏตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ การนี้รวมถึงการให้การสนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นกับแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม เพื่อเป็นรายได้วิธีหนึ่งแต่การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการแยกเก็บด้วยก็อาจ

ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล ก๊าซปิโตรเลียม ยาสูบ และค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ไม่มีอำนาจเรียกเก็บ การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวจึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และมิได้จำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากจึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๒ และมาตรา ๒๘๔

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจเรียกเก็บภาษีจากผู้พักในโรงแรมได้ แม้พื้นที่จะทับซ้อนกันแต่ก็มีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน

อำนาจออกข้อบัญญัติของ อบจ.

ข้อ ๘ ของข้อบัญญัติฯ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมดูแลและผู้จัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้ จึงไม่อาจรับฟังได้

ได้เคยเขียนกล่าวไว้แล้วว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด แต่ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พักและผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และข้อบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ควบคุมดูแลและผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข้อบัญญัติทั้ง ๒ ประการได้มีการฟ้องเป็นคดียังศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๔/๒๕๔๙ ดังนี้

ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ข้อ ๙ ของข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีอำนาจเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พักและผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่าการออกข้อบัญญัติตามข้อ ๙ ดังกล่าว เป็นการออกข้อบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จะต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองมีอำนาจออกข้อบัญญัติในลักษณะนี้ได้ การออกข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงรับฟังได้

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าข้อ ๘ ของข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ที่ให้ผู้จัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่าเมื่อมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยที่มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการที่ข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้ควบคุมดูแลและผู้จัดการโรงแรมเรียกเก็บ

ค่าธรรมเนียมไว้แทนและนำส่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เห็นว่าเป็นการถูกต้องและสมควรเพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว ข้อ ๓ ของกฎกระทรวงดังกล่าวจึงออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ข้อ ๘ ของข้อบัญญัติฯ ที่กำหนดให้ผู้ควบคุมดูแลและผู้จัดการโรงแรมเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

สรุป ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พักและผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบนั้น ต้องถูกเพิกถอนใช้บังคับไม่ได้ แต่ผู้ควบคุมดูแลและผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ต้องเก็บค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักและส่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดออกข้อบัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างไรลองตรวจสอบดู

อำนาจในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ต้องมีการขอให้มีการพิจารณาประเมินใหม่ และหากยังไม่พอใจการประเมินอีก ต้องยื่นฟ้องต่อศาลภาษีอากร

มีคดียื่นฟ้องมายังศาลปกครองว่าองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดประกอบกิจการโรงงานผลิตกระดาษหนังสือพิมพ์จำหน่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำตาลได้มีหนังสือแจ้งรายการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยกำหนดให้บ่อบำบัดน้ำเสียของโรงงานผู้ฟ้องคดีเป็นทรัพย์สินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ที่ต้องนำมาเป็นฐานการประเมินทุนทรัพย์ในการกำหนดค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร และเป็นทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยกำหนดค่าเช่ารายปีของบ่อบำบัดน้ำเสียจำนวน ๘,๐๖๔,๐๐๐ บาท คิดเป็นค่าภาษีที่ต้องชำระจำนวน ๗๕๙,๔๕๓ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำตาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ที่มีสภาพแวดล้อมเดียวกันในพื้นที่

ใกล้เคียงกลับไม่มีข้อกำหนดให้บ่อบำบัดน้ำเสียเป็นทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือน อีกทั้งก่อนหน้านั้นองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำตาลไม่เคยไม่มีข้อกำหนดดังกล่าวมาก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการมีบ่อบำบัดน้ำเสียเป็นกระบวนการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่ได้จัดขึ้นเพื่อสาธารณูปโภคในแหล่งน้ำสาธารณะ ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม มิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้แต่อย่างใด จึงไม่อาจมีค่าเช่า และไม่ใช่ทรัพย์สินที่ได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงงานอย่างเช่น สระว่ายน้ำหรือสนามกอล์ฟแต่อย่างใด จึงไม่สมควรกำหนดค่าเช่ารายปีเพื่อเรียกเก็บภาษีโรงเรือน และก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำตาลแล้วแต่ยังไม่ได้รับคำวินิจฉัยแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือข้อบังคับหรือประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำตาลที่กำหนดให้บ่อบำบัดน้ำเสียเป็นที่ดินใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อคำนวณหาค่าเช่ารายปี

ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๙๒๑/๒๕๔๗ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเหตุในคำฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำตาลกำหนดหลักเกณฑ์การนำบ่อบำบัดน้ำเสียมากำหนดราคาเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร เพื่อคำนวณกำหนดค่าเช่ารายปี และประเมินค่าภาษีพึงชำระเป็นการออกกฎหรือคำสั่งหรือข้อบังคับหรือประกาศ ฯลฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ผลของคำขอของผู้ฟ้องคดีก็คือ การให้เพิกถอนการประเมินภาษีพึงชำระนั่นเองซึ่งตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติลำดับขั้นตอนให้ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้

รับแจ้งการประเมิน หากไม่พอใจการประเมินใหม่จึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่อย่างไรก็ตามคดีนี้ประเด็นหลักที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดได้แก่ผลของการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินอันเป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากรที่จะพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

ดังนั้นข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ต้องมีการขอให้มีการพิจารณาประเมินใหม่ และหากยังไม่พอใจการประเมินอีกต้องยื่นฟ้องต่อศาลภาษีอากร

คดีอุทธรณ์ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๘ กำหนดให้เจ้าของโรงเรือนและทรัพย์สินจะต้องชำระภาษีตามค่ารายปีของทรัพย์สิน

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา มีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และนำภาษีดังกล่าวไปใช้จ่ายเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น แต่การจัดเก็บย่อมมีปัญหากับเอกชน ซึ่งต้องจ่ายภาษีว่ามีการจัดเก็บโดยถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้หลักเกณฑ์อย่างไรในการคำนวณประเมินภาษีดังกล่าว

มีคดีฟ้องเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งว่า บริษัท ก. เป็นเจ้าของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ประกอบกิจการเป็นที่ตั้งคลังน้ำมัน เจ้าหน้าที่เทศบาลแจ้งการประเมินค่าภาษีสำหรับโรงเรือนและที่ดิน รวมทั้งถังน้ำมันที่เป็นคลังน้ำมันเป็นเงิน ๑,๘๗๕,๖๐๐ บาท และแจ้งให้บริษัทชำระภาษี ๒๓๔,๔๕๐ บาท บริษัทไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการประเมิน คณะกรรมการฯ ชี้ขาดยืนตามการแจ้งประเมิน บริษัทจึงยื่นฟ้องต่อศาลภาษีอากรกลาง ศาลพิพากษาให้เทศบาลแพ้คดี คืนเงินจำนวน

๑๕๐,๔๑๘.๓๕ บาท แก่บริษัท เทศบาลอุทธรณ์ต่อศาลฎีกา

ศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากรวินิจฉัยว่า การประเมินและการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๘ กำหนดให้เจ้าของโรงเรือนและทรัพย์สินจะต้องชำระภาษีตามค่ารายปีของทรัพย์สิน และค่ารายปีหมายถึงจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ในกรณีหาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของดำเนินกิจการเอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำค่ารายปีของปีที่ล่วงแล้วมาเป็นหลักสำหรับการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาลประเมินค่ารายปีทรัพย์สินที่พิพาทของโจทก์ โดยนำเอาแต่เพียงราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางมาเป็นเกณฑ์ประเมิน โดยไม่ได้นำค่ารายปีของปีที่ล่วงแล้วมาเป็นหลักในการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมาย่อมเป็นการไม่ชอบ ประกอบทางเทศบาลก็ไม่นำสืบให้เห็นว่าเหตุที่ประเมินค่ารายปีเพิ่มขึ้นมากมีเหตุผลพิเศษอย่างไร การกำหนดค่ารายปีของเทศบาลต้องสอดคล้องกับแนวทางการจัดเก็บภาษีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งปัจจุบันคงมีเฉพาะหนังสือของกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. ๐๓๐๗/ว.๒๓๙๓ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๖ ที่ชักซ้อมแนวทางการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี แม้ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยจะให้อำนาจเทศบาลกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยเป็นตารางเมตรได้ดังที่เทศบาลอ้าง แต่ก็ยังกำหนดให้ต้องสำรวจจากที่ได้มีการให้เช่าจริง แบ่งตามประเภทและลักษณะของทรัพย์สินและทำเลที่ตั้งเป็นแนวทางประกอบการประเมินและจะต้องพิจารณาร่วมกับองค์ประกอบอื่นๆ อีกเช่นดัชนีราคาผู้บริโภค

ของทางราชการรวมถึงภาวะทางเศรษฐกิจด้วย โดยเฉพาะต้องคำนึงถึงภาระภาษีของราษฎรเป็นสำคัญ ดังนั้น ที่เทศบาลประเมินค่ารายปีค่าภาษีให้โจทก์ต้องชำระ ยังขาดเหตุผลและไม่ปฏิบัติตามแนวทางของกระทรวงมหาดไทยและมติคณะรัฐมนตรี ราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรที่กำหนดขึ้นเป็นการกำหนดเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวทางประกอบการประเมินค่ารายปี แต่มิใช่เป็นราคาประเมินเด็ดขาด เพราะกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว การประเมินจำต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายที่ให้กระทำได้และต้องเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจที่แท้จริง ที่ศาลภาษีอากรกลางพิพากษามานั้น ศาลฎีกาเห็นพ้องด้วย อุทธรณ์ของเทศบาลฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน

เทศบาลจึงต้องคืนเงินค่าภาษีที่จัดเก็บมาแล้วส่วนหนึ่งให้กับทางโจทก์บริษัทผู้ฟ้องคดีไป ในคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวได้ให้หลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้เป็นอย่างดี มิใช่การจัดเก็บภาษีจะกระทำได้ตามอำเภอใจ

การฟ้องร้องผู้เบี้ยวภาษีโรงเรือน

ในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ผู้รับประเมินมีหน้าที่ต้องยื่นแบบแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ แต่เจ้าหน้าที่อาจทำการไต่สวนตรวจตราแล้วให้เจ้าพนักงานเก็บภาษีแจ้งรายการประเมินไปให้ผู้รับประเมินทรัพย์สินทราบ การแจ้งรายการประเมินดังกล่าวเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้ประชาชนปฏิบัติ จึงเป็น **"คำสั่งทางปกครอง"** อย่างหนึ่ง แต่ข้อพิพาทโต้แย้งคำสั่งแจ้งรายการประเมินดังกล่าวไม่นำมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะมีข้อยกเว้นไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีที่พิพาทเกี่ยวกับเรื่องภาษีต้องยื่นฟ้องยังศาลภาษีอากร

แต่หากประชาชนซึ่งได้รับแจ้งรายการประเมินไม่พอใจ เห็นว่าเจ้าหน้าที่แจ้งประเมินสูงกว่าความเป็นจริงไม่ถูกต้อง หรือไม่ยุติธรรม ก็ยื่นฟ้องต่อศาลภาษีอากรในทันทีเลยไม่ได้ ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อคณะ

ในด้านของประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เมื่อเห็นว่าการแจ้งการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์การประเมินต่อคณะบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะมีสิทธิฟ้องหรือต่อสู้คดีในชั้นศาลได้

บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเสียก่อน เช่น คณะเทศมนตรี คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

มีคดีซึ่งฟ้องร้องเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ศาลยุติธรรมเป็นตัวอย่าง คือ เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งเมื่อได้รับแบบแจ้งรายการเพื่อเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของเทศบาลได้ไต่สวนตรวจตราทรัพย์สินดังกล่าวและแจ้งรายการประเมินให้บริษัทจำเลยซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่พักอพาร์ตเมนท์ห้องเช่า บริษัทจำเลยทราบการประเมินแล้วไม่ยอมนำเงินไปชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำร้องขอให้พิจารณการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินใหม่ ต่อมาเทศบาลเมืองแห่งนั้นได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาบังคับให้บริษัทจำเลยชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินตามที่ได้รับการประเมิน บริษัทจำเลยได้ยื่นคำให้การต่อสู้ว่าการประเมินของเทศบาลทำโดยไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง

ศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากรวินิจฉัยว่า "...ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ กำหนดให้ผู้รับประเมินหรือบุคคลผู้ที่ชำระค่าภาษีมีหน้าที่ยื่นแบบแจ้งรายการเพื่อเสียภาษีภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี โดยนำค่ารายปีของปีที่ล่วงแล้วนั้นเป็นหลักในการคำนวณภาษี ซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา ดังนี้ ทรัพย์สินที่จำเลยใช้ในปี ๒๕๓๘ จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องยื่นรายการทรัพย์สินภายในเดือนกุมภาพันธ์ปี ๒๕๓๙ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการประเมินและแจ้งจำนวนภาษีที่ต้องชำระไปยังจำเลย ภาษีดังกล่าวเรียกว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินประจำปีภาษี ๒๕๓๙ ที่โจทก์ระบุปีภาษี ๒๕๓๙ โดยนำค่ารายปีของปีที่ล่วงแล้วมาคำนวณตามแบบแจ้งรายการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ฟ้องโจทก์แสดงโดยแจ้งชัดซึ่งสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาแล้ว อุทธรณ์ของจำเลยฟังไม่ขึ้น

จำเลยได้รับแจ้งการประเมินค่ารายปี และค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ หากจำเลยยังไม่พอใจการประเมินก็อาจยื่นคำร้องต่อสมุหเทศาภิบาลในที่นี้คือคณะเทศมนตรี แต่ต้องทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับแจ้งความตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ เมื่อจำเลยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๔ จำเลยจึงไม่มีสิทธิโต้แย้งต่อศาลได้ว่า การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ชอบ ในการโต้แย้งนั้นไม่ว่าผู้รับประเมินจะอยู่ในฐานะโจทก์หรือจำเลย ผู้รับประเมินก็หมดสิทธิดังกล่าวเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ในด้านของประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เมื่อเห็นว่าการแจ้งการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง ต้องยื่นคำร้องอุทธรณ์การประเมินต่อคณะบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะมีสิทธิฟ้องหรือต่อสู้คดีในชั้นศาลได้ มิเช่นนั้นจำเป็นต้องรับสภาพการประเมินนั้น แต่ในด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากประชาชนผู้รับการประเมินมิได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ขอให้ประเมินใหม่ แต่นำเรื่องไปฟ้องต่อศาลเลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหยิบยกประเด็นนี้มาต่อสู้ขอให้ศาลยกฟ้องเสีย

เรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ได้ นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชดใช้แทน

ศาลปกครอง
มีคำพิพากษายกฟ้อง
ดังนั้นนางจิตรา
จึงต้องชดใช้ค่าเสียหาย
๙๔,๘๐๐ บาท
ให้แก่เทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่เอกชนบางรายไม่ยอมจ่าย ดังนั้นเทศบาลจึงมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีฟ้องร้อง แต่ปรากฏว่าเทศบาลนครแห่งหนึ่งไม่สามารถเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากห้างหุ้นส่วนจำกัด เอกชัยไนท์คลับ ในปีภาษี ๒๕๓๐ – ๒๕๓๕ เป็นเงิน ๙๔,๘๐๐ บาท เนื่องจากขาดอายุความฟ้องร้องเทศบาล จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง คณะกรรมการได้เสนอความเห็นไปยังนางจิตรา นายกเทศมนตรีในขณะนั้น ว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล คือ นางสิงห์ นายกเทศมนตรีคนก่อนในขณะที่คดีฟ้องเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินขาดอายุความ ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองคลังในขณะนั้นซึ่งปัจจุบันยังดำรงตำแหน่งอยู่ แต่นางจิตรา นายกเทศมนตรีเห็นว่า นายสิงห์ อดีตนายกเทศมนตรีทำงานการเมืองทีมเดียวกันมาก่อน ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยกองคลัง เป็นผู้ใต้

บังคับบัญชา ประกอบกับ นางจิตรากำลังจะครบวาระนายกเทศมนตรีในอีกปีเศษ นางจิตรา นายกเทศมนตรีจึงมิได้สั่งการอย่างใดๆ จนกระทั่งล่วงเลยอายุความสองปีและนางจิตราพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีไปมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีคนใหม่ นายเอนกได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีคนใหม่ ในระหว่างนั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าตรวจสอบรายรับรายจ่ายของเทศบาล และมีหนังสือแจ้งให้เทศบาลดำเนินการหาผู้ต้องรับผิดในกรณีเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าว นายเอนก นายกเทศมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงขึ้นอีกคณะหนึ่ง คณะกรรมการชุดดังกล่าวเสนอว่านางจิตรา นายกเทศมนตรีคนก่อนไม่มีคำสั่งกรณีละเมิดเมื่อคณะกรรมการได้เสนอความเห็น จนคดีขาดอายุความที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งทำละเมิดให้เทศบาลเสียหายชดใช้เงินให้แก่เทศบาล นายเอนก นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้นางจิตราอดีตนายกเทศมนตรีชดใช้ค่าเสียหาย ๙๔,๘๐๐ บาท แก่เทศบาล

นางจิตราได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้วต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งยกอุทธรณ์ นางจิตราจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองมีคำพิพากษายกฟ้อง ดังนั้นนางจิตราจึงต้องชดใช้ค่าเสียหาย ๙๔,๘๐๐ บาท ให้แก่เทศบาล

กลุ่มคดีที่

๑๐

กฎหมายควบคุมอาคาร

ถูกท้าทายอำนาจ ฟ้องให้ถูกศาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจไว้ในการดำเนินการใดๆ ในท้องถิ่นจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสียก่อน

ศาลปกครองจึงมีอำนาจออกคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลในกรณีที่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้โดยนำความในมาตรา ๒๙๗ ถึง ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้อำนาจต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เช่นเดียวกัน โดยในมาตรา ๒๑ บัญญัติว่า **"ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ"**

ในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารฝ่าฝืนกฎหมายและไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๔๒ ที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้

ภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน หากไม่มีการรื้อถอนตามคำสั่งดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๔๓ ดังต่อไปนี้

ยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๒ ได้ล่วงพ้นไป ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง โดยจะต้องปิดประกาศกำหนดการรื้อถอนไว้ในบริเวณนั้นแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารผู้รับผิดชอบงานออกแบบอาคาร ผู้รับผิดชอบงานออกแบบและคำนวณอาคาร ผู้ควบคุมงานและผู้ดำเนินการ จะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการนั้น เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้เป็นผู้กระทำหรือมีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ และมาตรา ๔๒ ไว้ด้วยอีกส่วนหนึ่ง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) แล้วเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลนั้นเป็นกรณีต่อเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติการ

ตามคำสั่ง โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม การใช้อำนาจตามมาตรานี้จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า "**ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้**

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด..."

และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า "**ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้**

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

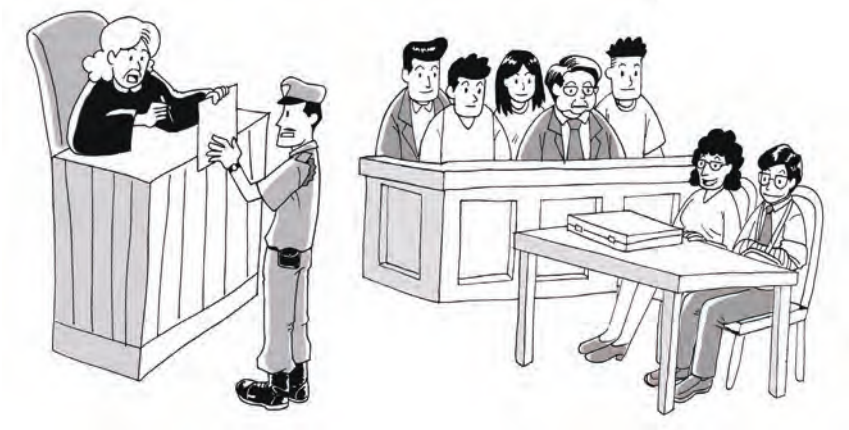
ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (๕) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ..."

เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ศาลปกครองจึงมีอำนาจออกคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลในกรณีที่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้โดยนำความในมาตรา ๒๙๗ ถึง ๓๐๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลของศาลตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นมาตรการบังคับเพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นสำคัญ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำขอดังกล่าวและมีอำนาจในการออกคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลเพื่อให้กระทำการตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงควรเป็นศาลปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

กล่าวโดยสรุป เมื่อมีการก่อสร้างอาคารฝ่าฝืนกฎหมายและไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการ รื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน หากไม่มีการรื้อถอนตามคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดและเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องการขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครอง



การนับระยะเวลาตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

ตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ฟ้องคดี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง คำวินิจฉัยอุทธรณ์

บริษัทสินสมบูรณ์ จำกัด ได้ก่อสร้างอาคารเป็นโรงเหล็กชั้นเดียวขนาด ๒.๐๐ x ๒๖.๐๐ เมตร จำนวนหนึ่งหลังในเขตเทศบาลแห่งหนึ่ง ต่อมาบริษัทได้รับหนังสือจากนายกเทศมนตรีว่าบริษัทก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต ให้รื้อถอนอาคารดังกล่าวภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง บริษัทเห็นว่าถูกกลั่นแกล้งจึงได้อุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนอาคารไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของบริษัท โดยบริษัทได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๗ บริษัทเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยเหตุผลเป็นการฟังความข้างเดียว และไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ทาง บริษัทจึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ในวันจันทร์ที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของบริษัทผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่า ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี เมื่อทางบริษัทผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ จึงเกินกว่ากำหนด ๓๐ วัน ไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี

ทางบริษัทจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๒๖๖/๒๕๔๗ ว่า ตามมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และโดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติถึงวิธีนับระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักการนับระยะเวลาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปมาใช้ ตามมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น เมื่อ บริษัทผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๖ วันที่ครบกำหนดสามสิบวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คือ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ซึ่งวันดังกล่าวตรงกับวันเสาร์อันเป็นวันหยุดทำการ และวันถัดมาคือวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เป็นวันอาทิตย์ จึงต้องนับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๙๓/๘ ดังนั้น วันสุดท้ายที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง คือวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องในวันดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการยื่นคำฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับมาตรา ๕๒ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นให้รับคำฟ้องของบริษัทผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาต่อไป

ก่อสร้างเต็นท์ต้องขออนุญาตก่อสร้างหรือไม่

นายสุรทินก่อสร้างอาคารโครงเหล็กชั้นเดียวหลังคาผ้าใบ (เต็นท์) ส่วนด้านล่างติดพื้นดินมีล้อเลื่อนสำหรับเคลื่อนย้ายได้ อยู่บริเวณหน้าบ้านบนที่ดินของตนเอง เพื่อประกอบการค้าจำหน่ายอาหาร แต่อยู่ภายในระยะ ๑๕.๐๐ เมตร ที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในระยะ ๑๕.๐๐ เมตร จากเขตถนน ต่อมาเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตรวจพบเต็นท์ผ้าใบที่นายสุรทินก่อสร้างจึงได้มีหนังสือแจ้งให้นายสุรทินรื้อถอนอาคารเต็นท์ผ้าใบ ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง นายสุรทินได้อุทธรณ์คำสั่งให้รื้อถอนอาคารต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยอ้างว่าอาคารที่นายสุรทินก่อสร้างมีลักษณะเป็นเต็นท์โครงเหล็กชั้นเดียวหลังคาผ้าใบ สร้างไว้บริเวณหน้าบ้านเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว หากจะรื้อถอนเคลื่อนย้ายก็สามารถทำได้ภายในเวลาไม่เกินสิบวันจึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราช

เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๖ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าอาคารที่มีลักษณะเป็นเต็นท์หรือประรำชั้นเดียวเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวและไม่ใช่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรมอุตสาหกรรมหรือการศึกษาโดยมีกำหนดเวลารื้อถอนไม่เกินสิบวัน ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต

บัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ นายสุรทินจึงได้มายื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๒/๒๕๔๘ ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ กำหนด นิยามคำว่า อาคาร หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้... เต็นท์ของนายสุรทินผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ จึงเข้าข่ายเป็นอาคารและอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมาตรา ๒๑ กำหนดว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนั้น นายสุรทินผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือแจ้งการก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามบทกฎหมายดังกล่าว แต่เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๖ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า อาคารที่มีลักษณะเป็นเต็นท์หรือประรำชั้นเดียวเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว และไม่ใช่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรือการศึกษา โดยมีกำหนดเวลารื้อถอนไม่เกินสิบวัน ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า เต็นท์ของผู้ฟ้องคดีเข้าข่ายลักษณะได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว หรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายสุรทินผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์จากเต็นท์ด้วยการประกอบการค้า เช่น จำหน่ายอาหาร รับทำป้าย ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลากว่าสองปี จึงเป็นการใช้อาคารที่มีลักษณะเป็นเต็นท์เพื่อกิจการพาณิชยกรรมในลักษณะที่มิใช่เป็นการชั่วคราวโดยไม่มีกำหนดเวลารื้อถอน จึงไม่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้าง และการ

ก่อสร้างอาคาร (เต็นท์) ของนายสุรทินผู้ฟ้องคดีอยู่ในบริเวณข้อกำหนดห้ามก่อสร้างอาคารพาณิชย์ภายในระยะ ๑๕.๐๐ เมตร จากเขตถนน ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จึงเป็นการที่นายสุรทินผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโดยมิได้ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ตามนัยมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจสั่งให้นายสุรทินผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร (เต็นท์) ที่ก่อสร้างโดยมิได้รับใบอนุญาตและตั้งอยู่ในบริเวณที่ห้ามก่อสร้างตามข้อบัญญัติกรุงเทพ-มหานคร จึงเป็นการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

นายสุรทินจึงต้องรื้อถอนเต็นท์ดังกล่าวตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

การอนุญาตต่อเติมอาคาร ของ อบต.

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างและต่อเติมอาคารดังกล่าว โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นางสาวบารมีพักอาศัยอยู่ในทาวน์เฮ้าส์ ๒ ชั้น ในหมู่บ้านจัดสรรแห่งหนึ่ง มีนายนัตพักอยู่บ้านติดกัน ได้ต่อเติมอาคารด้านหน้าออกไปเป็นอาคาร ค.ส.ล. ชั้นเดียว แล้วเปิดเป็นร้านตู้เกมส์คอมพิวเตอร์ให้เด็กและวัยรุ่นเข้ามาใช้บริการ โดยจะปิดร้านหลังเที่ยงคืนแล้ว ทำให้นางสาวบารมีเดือดร้อนรำคาญจากเสียงรบกวนของเด็กและเยาวชน และเครื่องเล่นตู้เกมส์ อาคารที่ต่อเติมบังทิศทางลม นางสาวบารมีไม่อาจใช้บ้านพักได้อย่างปกติสุข เมื่อไปร้องเรียนกับองค์การบริหารส่วนตำบลลำลูกกา ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ว่านายนัตได้รับใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคารลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๕ โดยถูกต้อง

นางสาวบารมีจึงได้ไปยื่นฟ้องนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำลูกกาต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างดัดแปลงอาคารดังกล่าว เนื่องจากมีการอนุญาตให้ต่อเติมอาคารจนชิดแนวรั้วด้านหน้าไม่มีที่ว่างระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับตัวอาคารแต่ละคูหา ขัดกับกฎกระทรวง ฉบับ

ที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำลูกกา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การต่อสู้คดีว่าอาคารทาวน์เฮ้าส์ ๒ ชั้นดังกล่าว ได้จัดสรรก่อสร้างขายโดยบริษัท แอล เอ็ม จำกัด โดยได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ บังคับใช้ การอนุญาตให้ต่อเติมอาคารหลังนี้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๕ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยื่นอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔๕/๒๕๔๘ ว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการควบคุมในเรื่องต่างๆ ไว้เพื่อมิให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลไปกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมย์ซึ่งในข้อ ๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าวได้กำหนดให้ "**บ้านแถว หมายความว่า ห้องแถวหรือตึกแถวที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีที่ว่างด้านหน้าและด้านหลังระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับตัวอาคารแต่ละคูหา และมีความสูงไม่เกินสามชั้น**" และในข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันยังได้กำหนดให้ "**บ้านแถวต้องมีที่ว่างด้านหน้าระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารระหว่างรั้วหรือแนวเขตที่ดินกับแนวผนังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๒ เมตร**" เห็นว่าการกำหนดระยะห่างตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ก็เพื่อต้องการไม่ให้เกิดความแออัดระหว่างบ้านแถวด้วยกัน อันถือเป็นข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาก่อนที่จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารของ

หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า นายนัตได้มีคำขออนุญาตก่อสร้างต่อเติมอาคารต่อผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๔ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาและมีคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างและต่อเติมอาคารดังกล่าวได้ ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคาร เลขที่ ๘๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๕ นั้น การมีคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้ออ้างที่ว่านายนัตได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารก่อนมีการบังคับใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติเดียวกันจะมีผลใช้บังคับ จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนั้น จึงไม่สามารถรับฟังได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างและต่อเติมอาคารดังกล่าว โดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษายืน ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งให้นายนัตรื้อถอนอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

อำนาจในการรื้อถอนอาคาร

นายจิระทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุ เนื้อที่ ๑๔ ไร่ ระยะเวลา ๓๐ ปี ก่อสร้างอาคารพาณิชย์ยกกรรมสิทธิให้กระทรวงการคลัง โดยนายจิระมีสิทธินำอาคารพาณิชย์ที่ก่อสร้างไปให้เช่าช่วงได้ ต่อมานายจิระนำพื้นที่กว้าง ๘ เมตร บริเวณด้านหน้าอาคารพาณิชย์ที่ก่อสร้างตามสัญญา ทำเป็นถนนกว้าง ๕ เมตร ส่วนที่เหลือ ๓ เมตร ได้เทคอนกรีตยกพื้นสูงก่อสร้างอาคารห้องแถว โครงเหล็กชั้นเดียวขนาด ๒.๕ x ๓ เมตร จำนวน ๔๘ คูหา เพื่อทำเป็นแผงลอยให้เช่าขายสินค้า ผู้เช่าอาคารพาณิชย์ทำหนังสือร้องเรียนจังหวัด ในที่สุดนายกเทศมนตรีเทศบาลนครแห่งหนึ่งมีคำสั่งว่าอาคารห้องแถวแผงลอยดังกล่าวไม่ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้ผู้ประกอบการค้าบริเวณแผงลอยไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการค้ารื้อถอนแผงลอยภายในสามสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และต่อมาได้ออกประกาศแจ้งดำเนินการรื้อถอนแผงลอยโดยปิดประกาศบริเวณแผงลอยและได้ทำการ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของเทศบาลนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนแผงลอยตามมาตรา ๔๒ จึงเข้าทำการรื้อถอนแผงลอยพิพาทตามบทกฎหมายดังกล่าว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เทศบาลจึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพาทยกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน

รื้อถอนแผงลอยเสร็จสิ้นในเวลาต่อมา นายจิระเห็นว่าการรื้อถอนแผงลอยเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิด จึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ให้มีคำพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๔๐/๒๕๕๐ ว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร บัญญัติว่า อาคารหมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และมาตรา ๒๑ บัญญัติว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ เมื่อปรากฏว่าแผงลอยของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นแผงลอยที่พิพาทกันคดีนี้ เป็นห้องแถวโครงเหล็กชั้นเดียวขนาด ๒.๕ x ๓ เมตร โดยผู้ฟ้องคดีให้เช่าขายสินค้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๙ จึงมีลักษณะเป็นอาคารตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมิใช่อาคารที่มีลักษณะเป็นเต็นท์หรือประรำชั้นเดียวเพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว และไม่ใช่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรมโดยมีกำหนดเวลารื้อถอนไม่เกินสิบวัน อันได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อ ๖ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การก่อสร้างแผงลอยที่พิพาทจึงตกอยู่ภายใต้บังคับ โดยต้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ข้อกล่าวอ้างตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการค้าในแผงลอยพิพาทเป็นผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นการไม่ชอบนั้น เห็นว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้างหรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าวและพิจารณามีคำสั่งตามมาตรา

๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้ผู้ประกอบการค้าบริเวณแผงลอยพิพาทยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ผู้ครอบครองอาคารระงับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายตามบทกฎหมายดังกล่าว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น โดยที่มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๒ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการหรือจัดให้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้เอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มีผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของเทศบาลนายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้รื้อถอนแผงลอยตามมาตรา ๔๒ จึงเข้าทำการรื้อถอนแผงลอยพิพาทตามบทกฎหมายดังกล่าว จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เทศบาลจึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพาทยกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน

ขอสรุปในเรื่องนี้คือ หากจะก่อสร้างอาคารต้องไปยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนะครับ มิฉะนั้นจะถูกรื้อถอนแล้วโทษใครไม่ได้

หนังสือยินยอมให้ก่อสร้างอาคาร

ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างทางเดินคอนกรีตโดยแนบเอกสารรวมทั้งสัญญาเรื่องภาระจำยอมแต่ไม่มีหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดิน

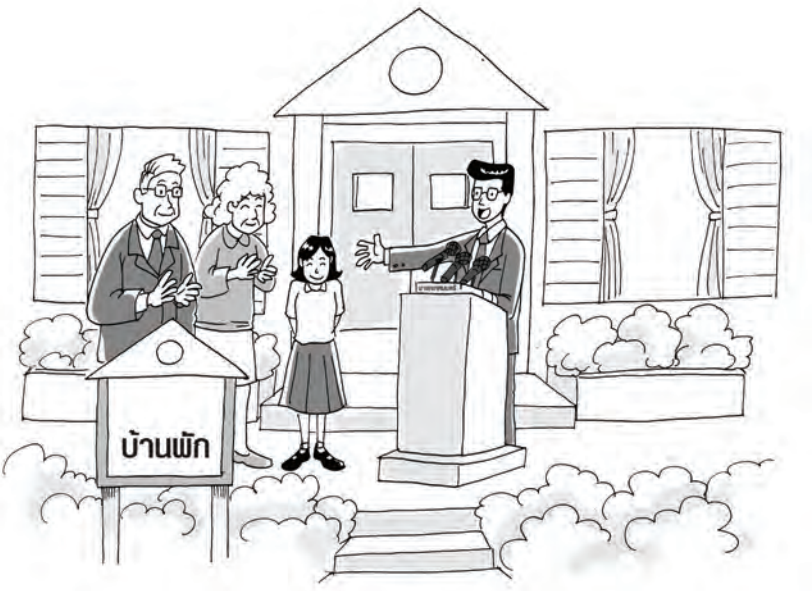
นายสุเทพ เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๙๐ ไม่มีทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะ ได้ทำสัญญากับนายนันทวัฒน์ เจ้าของที่ดินข้างเคียง โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๕๗ และจดทะเบียนให้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๕๗ ตกเป็นภาระจำยอม เรื่องทางเดิน ทางรถยนต์ ระบบไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ท่อระบายน้ำ ตลอดจนสาธารณูปโภคอื่นๆ บางส่วนของที่ดินด้านทิศใต้กว้าง ๒ เมตร ยาวตลอดแนว ทางภาระจำยอมนี้มีสภาพเป็นร่องสวนและอยู่ติดกับลำรางสาธารณประโยชน์ตลอดแนว ต่อมาทางภาระจำยอมเสื่อมสภาพไม่สามารถใช้เดินให้สมประโยชน์ตามที่จดทะเบียนภาระจำยอมไว้ นายสุเทพจึงจะสร้างสะพานทางเดินคอนกรีตเสริมเหล็กยกระดับให้สูงขึ้นคร่อมคันดินทางเดินดังกล่าว จึงยื่นคำขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อก่อสร้างทางเดินคอนกรีตดังกล่าว โดยแนบเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ บ.๑ รวมทั้งสัญญาเรื่องภาระจำยอมระหว่างนายสุเทพกับนายนันทวัฒน์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคณะ

กรรมการควบคุมอาคารพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๕๗ (นายนันทวัฒน์) มีหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างทางเดินคอนกรีตเสริมเหล็กได้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงสั่งให้นายสุเทพยื่นเอกสารที่ขาดภายในกำหนด นายสุเทพเห็นว่าหนังสือสัญญาจดทะเบียนเรื่องภาระจำยอมที่ทำกับนายนันทวัฒน์ใช้แทนหนังสือยินยอมให้ก่อสร้างอาคารของเจ้าของที่ดินได้ จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีมติให้ยกอุทธรณ์ นายสุเทพจึงได้ไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๐๑/๒๕๕๒ ว่า โดยที่ข้อ ๑ (๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร โดยให้ผู้ขอยื่นคำขออนุญาตตามแบบ ข.๑ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข.๑ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเอกสารที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแนบประกอบการขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ ข.๑ กำหนดไว้ในข้อ ๕ (๗) โดยกำหนดให้แนบสำเนาหรือภาพถ่ายโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ หรือ ส.ค.๑ หรือหนังสือยินยอมของเจ้าของที่ดินนั้น จึงเห็นได้ว่า ตามแบบ ข.๑ ท้ายกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ก่อสร้างอาคารในที่ดินที่ผู้ก่อสร้างมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิอื่นใด ดังนั้น เมื่อนายสุเทพผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ ข.๑ เพียงแต่แนบเอกสารบันทึกข้อตกลงเรื่องภาระจำยอมระหว่างนายสุเทพผู้ฟ้องคดีกับนายนันทวัฒน์เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๕๗ โดยบันทึกข้อตกลงดังกล่าวมิได้ระบุว่ายินยอมให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานทางเดินคอนกรีตเสริมเหล็ก จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่แนบเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบที่จะสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ

แก้ไขรายการที่ยังขาดหรือไม่ถูกต้องได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น คำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การก่อสร้างสะพานทางเดินคอนกรีตเสริมเหล็กไม่ทำให้เกิดภาระเพิ่มขึ้นในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๕๗ แต่เป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะทำการทุกอย่างอันจำเป็นเพื่อรักษาและใช้ภาระจำยอม เนื่องจากปัจจุบันทางภาระจำยอมเสื่อมสภาพไม่สามารถใช้ให้สมประโยชน์ตามที่จดทะเบียนภาระจำยอมไว้นั้น เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิระหว่างบุคคลตามกฎหมายเอกชน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นผู้วินิจฉัยสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวของคู่กรณีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างอาคารได้



ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง นายสุเทพจึงต้องยื่นส่งหนังสือที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ก่อสร้างทางเดินคอนกรีตเสริมเหล็ก จึงจะได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างได้

กลุ่มคดีที่

๑๑

เหตุเดือดร้อนรำคาญ

เปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงโต้แย้ง

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้หยุดกิจการเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้เจ้าของโรงงานผู้ประกอบกิจการได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจกระทบสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หากไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสชี้แจงโต้แย้งแล้วจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบ แต่กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ถ้ามีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

มีตัวอย่างเกี่ยวกับเรื่องนี้ นายวิญญูไปยื่นคำร้องต่อสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานครว่าโรงงานที่ติดอยู่กับบ้านที่อาศัยของตนประกอบกิจการค้าเครื่องจักร เครื่องยนต์ เก่าและใหม่ เครื่องพิมพ์เก่าโดยนำเครื่องจักร เครื่องยนต์ และเครื่องพิมพ์เก่ามาซ่อมแซม ลอกสีออก และพ่นสีใหม่ ส่งกลิ่นเหม็น

ทำให้เดือดร้อนรำคาญ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตได้ไปตรวจสถานประกอบการพบว่าห้องพ่นสีมีลักษณะเป็นห้องโล่ง บริเวณปล่องระบายอากาศไม่มีแผ่นกรองอากาศหรือที่ดูดซับกลิ่นก่อนระบายออกบริเวณที่ล้างแท่นพิมพ์อยู่ในที่โล่ง ทำให้กลิ่นน้ำมันฟุ้งกระจายรบกวนผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง น้ำยาลอกสีที่ใช้ในสถานประกอบกิจการมีสารประกอบไดคลอไรมีเทน มีการใช้น้ำมันก๊าด และหมึกพิมพ์ ซึ่งล้วนเป็นสารเคมีที่ก่อให้เกิดระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจ ไม่มีมาตรการป้องกันกลิ่นและละอองสี ไม่มีระบบป้องกันกลิ่นไอของสารเคมี กลิ่นและละอองสารเคมีสามารถระเหยออกทางช่องผนังด้านหลังอาคารและปล่องระบายอากาศ และผนังอาคารด้านข้าง มีผลกระทบสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ที่อาศัยบริเวณข้างเคียงของสถานประกอบกิจการ ทำให้รบกวนระบบทางเดินหายใจ แสบตา และจมูกระคายเคืองผิวหนัง โดยเฉพาะในเด็กและผู้สูงอายุเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทซ่อมเครื่องจักรเป็นเวลา ๑๕ วัน

ดังนั้น การกระทำของโรงงานที่ประกอบกิจการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และเป็นเหตุอันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นเหตุรำคาญ และจากการตรวจสถานประกอบการพบสารเบนซิน โทลูอัน เอทิลอะซิเตรท และไซลีน หากสัมผัสทางลมหายใจ ทำให้เกิดโรคปอดอักเสบ ระคายเคืองทางเดินหายใจ เป็นอันตรายต่อระบบไต ปวดศีรษะ มึนงง หัวใจเต้นผิดปกติ อาจทำให้เป็นโรคมะเร็งได้ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้หยุดกิจการเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่จำเป็นต้อง

เปิดโอกาสให้เจ้าของโรงงานผู้ประกอบกิจการได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน เพราะหากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประชาชน และนายวิญญู ซึ่งอยู่รอบๆ ใกล้เคียงสถานประกอบกิจการนั้น

ขัดคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีสิทธิติดคุกได้

ในการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะพิจารณาว่าเป็น **"คำสั่งทางปกครอง"** หรือไม่แล้ว การฟ้องร้องดำเนินคดีให้มีการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต้องมีการฟ้องคดียังศาลปกครอง แต่ในเรื่องเดียวกันนั้นเอง หากประชาชนผู้ได้รับคำสั่งแล้วเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่คัดค้านคำสั่งดังกล่าวโดยการอุทธรณ์คำสั่ง และประชาชนยังคงฝืนดำเนินการอันเป็นการขัดคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ประชาชนอาจต้องรับผิดมีโทษทางอาญาด้วย ดังตัวอย่างในคดีนี้

นายดรุณ ประกอบกิจการชุบโลหะ ส่งกลิ่นไอกรดโลหะรบกวนประชาชนข้างเคียง ประชาชนที่เดือดร้อนจึงทำหนังสือร้องเรียนไปยังเทศบาล เจ้าหน้าที่อนามัยประจำสำนักงานเทศบาลจึงได้ออกตรวจท้องที่ที่บ้านของนายดรุณ พบมีกลิ่นไอกรดโลหะฉุนรบกวนชาวบ้านจริง จึงทำบันทึกการตรวจสาธารณสุขแนะนำให้นายดรุณ ดำเนินการขอใบอนุญาตให้ถูกต้องและให้หยุดการประกอบการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับอนุญาต แต่นายดรุณไม่หยุดการ

ประชาชนผู้ได้รับคำสั่งแล้วเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่คัดค้านคำสั่งดังกล่าวโดยการอุทธรณ์คำสั่ง และประชาชนยังคงฝืนดำเนินการอันเป็นการขัดคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ประชาชนอาจต้องรับผิดมีโทษทางอาญาด้วย

ประกอบกิจการและไม่ดำเนินการขออนุญาต เจ้าหน้าที่อนามัยจึงรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงได้มีหนังสือเป็นคำสั่งให้นายดรุณระงับการประกอบกิจการชุบโลหะจนกว่าจะได้ใบอนุญาตจากเทศบาล แต่นายดรุณมิได้โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวและยังคงฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวประกอบกิจการต่อไป นายกเทศมนตรีจึงได้เข้าแจ้งความดำเนินคดีกับนายดรุณ

คดีมีปัญหาไปถึงอัยการสูงสุดว่าสมควรที่จะสั่งฟ้องนายดรุณว่าฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือไม่

อัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่า นายดรุณประกอบกิจการชุบโลหะซึ่งก่อให้เกิดไอกรดของโลหะและสารเคมีที่ใช้ชุบกัดโลหะ จะฟุ้งออกมาจากอาคารของผู้ประกอบการ เมื่อประชาชนที่อาศัยอยู่ข้างเคียงสูดดมเข้าไปจะทำให้เกิดการระคายเคืองต่อระบบทางเดินหายใจเป็นเหตุให้เยื่อบุโพรงจมูกเกิดการอักเสบ ปอดอักเสบ ซึ่งหากสูดดมเข้าไปเป็นระยะเวลานาน อาจเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตได้ ทั้งนี้ กิจการชุบโลหะเป็นกิจการค้าให้ควบคุมตามเทศบัญญัติ เรื่อง ควบคุมการค้า ซึ่งเป็นที่รังเกียจหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ พ.ศ. ๒๕๒๖ นายดรุณเป็นผู้ประกอบกิจการค้าให้ควบคุมที่จะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชน ตามมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสั่งให้นายดรุณหยุดดำเนินกิจการได้ทันที คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๗ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่นายดรุณไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงาน นายดรุณจึงมีความผิดตามข้อหา จึงชี้ขาดให้ฟ้องนายดรุณในคดีอาญาฐานฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๐ ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับและปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

เหตุเดือดร้อนใน อบต. กับวิธีการชั่วคราว

ในระยะเวลาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าประชาชนเมื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มักจะขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคดีประเภทนี้เช่นเดียวกัน

ในคดีที่ชาวบ้านยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัด และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัดว่าได้ออกใบอนุญาตให้นายยืนรับกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ ภายหลังจากการออกใบอนุญาตนายยืนได้นำขยะมูลฝอยมาทิ้งในบริเวณหมู่บ้านโดยมิได้ทำการฝังกลบบ่อขยะให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และไม่มีบ่อกักน้ำชะมูลฝอย บ่อขยะดังกล่าวจึงมีน้ำขังและมีการสูบน้ำออกไปทิ้งบริเวณนอกพื้นที่บ่อขยะ ทำให้ขยะส่งกลิ่นเหม็นอย่างรุนแรงและยังก่อให้เกิดมลภาวะเป็นพิษ จนส่งผลกระทบต่อคุณภาพน้ำของคลองธรรมชาติที่อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งนาข้าวของประชาชนและทำให้ได้รับความเดือดร้อน จึงนำ

นายยืนได้นำขยะมูลฝอยมาทิ้งในบริเวณหมู่บ้านโดยมิได้ทำการฝังกลบบ่อขยะให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และไม่มีบ่อกักน้ำชะมูลฝอย บ่อขยะดังกล่าวจึงมีน้ำขังและมีการสูบน้ำออกไปทิ้งบริเวณนอกพื้นที่บ่อขยะ ทำให้ขยะส่งกลิ่นเหม็นอย่างรุนแรง

คดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุญาตให้นายยืนดำเนินกิจการรับกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณตำบลบางคูวัด
๒. ห้ามมิให้ผู้ใดนำขยะมาทิ้งในบริเวณตำบลบางคูวัด
๓. ให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัด และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสั่งนายยืนทำการกลบบ่อขยะให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและห้ามทำการสูบน้ำในบ่อขยะไปทิ้งนอกบ่อขยะ

ประชาชนผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ระงับการนำขยะมาทิ้งในบริเวณที่พิพาท ขอให้มีการฝังกลบขยะให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ และห้ามมิให้มีการสูบน้ำไปทิ้งนอกบ่อขยะ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาให้ถ้อยคำ ผลการไต่สวนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัดมีคำสั่งยกเลิกใบอนุญาตที่ออกให้กับนายยืนแล้ว แต่บ่อขยะดังกล่าวยังคงมีกลิ่นเหม็นอย่างรุนแรง ทำให้ชาวบ้านบริเวณนั้นไม่สามารถอยู่อาศัยหรือทำงานได้

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งว่า สถานที่ตั้งบ่อขยะมูลฝอยดังกล่าวเป็นบ่อดินมีขนาดเนื้อที่ประมาณ ๒๒ ไร่ ความกว้างประมาณ ๑๗๕ เมตร ความยาวประมาณ ๒๐๐ เมตร ลึกประมาณ ๒๐ เมตร มีคันดินโดยรอบ โดยเริ่มใช้พื้นที่แห่งนี้เพื่อกำจัดขยะมูลฝอยมาตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ โดยมีปริมาณขยะมูลฝอยที่นำมากำจัดเฉลี่ยวันละประมาณ ๕๕ ตัน บ่อขยะดังกล่าวไม่มีการออกแบบและก่อสร้างระบบป้องกันการรั่วซึมของน้ำเสียสู่ชั้นใต้ดิน เนื่องจากไม่มีการบดอัดพื้นและผนังบ่อด้วยชั้นดินเหนียวหรือปูพื้นบ่อด้วยแผ่นพลาสติกกันซึมแต่อย่างใด ไม่มีการปิดทับ

ด้วยดินเพื่อลดปัญหากลิ่นและแมลงรวมทั้งไม่มีระบบรวบรวมน้ำเสียไปบำบัด ทำให้มีผลกระทบเรื่องกลิ่นต่อชุมชนที่ตั้งอยู่ใต้ลม และกรมควบคุมมลพิษได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ติดตามผลการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากบ่อขยะมูลฝอย ตำบลบางคูวัด เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ พบว่า ยังมีปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นจากบ่อขยะมูลฝอย เนื่องจากไม่มีการกลบขยะมูลฝอยเก่าที่กองอยู่ในบ่อ และยังมีขยะเก่าที่กองอยู่ในบ่อขยะพื้นที่ประมาณ ๑๐ ไร่ ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ นอกจากนั้นยังมีการนำขยะจำนวนมากไปทิ้งกองทับถมกันเป็นบริเวณกว้างในบ่อน้ำที่มีน้ำขังอยู่ โดยไม่ได้มีการใช้ดินกลบทับขยะเหล่านั้นแต่อย่างใด จากกรณีดังกล่าว ศาลจึงเห็นว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นเหม็นที่เกิดจากบ่อขยะ โดยขณะนี้ไม่มีการดำเนินการใดๆ เพื่อเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเหตุรำคาญดังกล่าว ซึ่งการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสมและไม่ได้มาตรฐานด้านการกำจัดมูลฝอย ทำให้เกิดความเดือดร้อนนั้น ถือเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ หรือสถานที่เอกชนรวมทั้งระงับเหตุรำคาญด้วย ในการนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้ ศาลจึงมีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัดใช้อำนาจในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการให้นายยืนแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญโดยฝังกลบขยะตามวิธีการที่กรมควบคุมมลพิษเสนอแนะ

องค์การบริหารส่วนตำบลบางคูวัดและนายยืนผู้ร้องสอดยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ ๒๐๕/๒๕๔๙ ยืนคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ชาวบ้านบางคูวัดคงหายใจได้คล่องขึ้นบางแล้ว

เดือดร้อนจากโรงฆ่าสัตว์

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น
มีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใด
มิให้ก่อเหตุรำคาญ
ในที่หรือทางสาธารณะ
หรือในสถานที่เอกชน
รวมทั้งการระงับ
เหตุรำคาญด้วย

นางประทีปอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลวังชัย ต่อมาได้มีนายสมทรงมาก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ (สุกร) อยู่ติดกับบ้านของตน นางประทีปได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นมูลสัตว์ การเผาย่างเพื่อก่อไฟ การเผาขนสุกร การทำน้ำมันหมู และเสียงร้องของสุกร ในช่วงเวลา ๑ นาฬิกา ถึง ๓ นาฬิกา ของทุกวัน ยกเว้นวันพระ จึงได้มีหนังสือร้องเรียนนายกเทศมนตรีตำบลวังชัย เพื่อขอให้แก้ไขความเดือดร้อนรำคาญดังกล่าว นายกเทศมนตรีมีหนังสือแนะนำให้นายสมทรงปรับปรุงแก้ไขทำความสะอาดโรงฆ่าสัตว์ และมีการประชุมร่วมกันระหว่างหน่วยราชการ นางประทีป และนายสมทรง ที่ประชุมมีมติให้นายสมทรงย้ายสถานประกอบการออกไปจากชุมชนภายใน ๑ เดือน ต่อมานายสมทรงแจ้งขอผ่อนผันการย้ายสถานประกอบการโดยอ้างเหตุผลเกี่ยวกับเงินทุน และแจ้งว่าได้ปรับปรุงสถานประกอบการโดยเน้นทำความสะอาดและนำสุกรมารอชำแหละให้น้อยลงเพื่อลดปัญหาด้านเสียงสุกร แต่นางประทีปยังได้ร้องเรียนไปยังท้องถิ่นอำเภอ

นายกเทศมนตรีจึงมีหนังสือแจ้งให้นายสมทรงปฏิบัติตามมติที่ประชุมโดยให้ย้ายสถานประกอบการภายใน ๑๕ วัน นายสมทรงได้ย้ายที่กักขังและฆ่าชำแหละสุกรห่างจากจุดเดิมประมาณ ๓๐ เมตร แต่คงอยู่ในบริเวณเดียวกัน นายกเทศมนตรีมีคำสั่งอนุญาตให้นายสมทรงดำเนินการฆ่าและชำแหละสุกรได้ ต่อมานายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งระงับการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์แก่ผู้ประกอบการทุกราย รวมถึงนายสมทรงด้วย แต่นายสมทรงยังคงประกอบกิจการอยู่ นางประทีปจึงได้ไปยื่นฟ้องนายกเทศมนตรีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๔๑/๒๕๕๑ ว่า มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงหรือผู้ที่ต้องประสบกับเหตุนั้นดังต่อนี้ให้ถือว่าเป็นเหตุรำคาญ (๓) อาคารอันเป็นที่อยู่ของคนหรือสัตว์ โรงงานหรือสถานที่ประกอบการใดไม่มีการระบายอากาศ การระบายน้ำ การกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือการควบคุมสารเป็นพิษหรือมีแต่ไม่มีการควบคุมให้ปราศจากกลิ่นเหม็นหรือละอองสารเป็นพิษ อย่างเพียงพอจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ (๔) การกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้เกิดกลิ่น แสง รังสี เสียง ความร้อน สิ่งมีพิษ ความสั่นสะเทือน ฝุ่น ละออง เขม่า เถ้า หรือกรณีอื่นใด จนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ว่า ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือในสถานที่เอกชนรวมทั้งการระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดทั้งการดูแลปรับปรุง บำรุงรักษา บรรดาถนน ทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่างๆ ในเขตของตนให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่างๆ ได้ ประกอบกับมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิด

ขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าเห็นว่าสมควรจะให้กระทำโดยวิธีใดเพื่อระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการเพื่อป้องกันมิให้มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในอนาคตให้ระบุไว้ในคำสั่งได้ จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว นายกเทศมนตรีตำบลวังชัยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ต้องสั่งระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญของประชาชนในท้องถิ่นตามบทกฎหมาย แม้นายกเทศมนตรีจะมีหนังสือแจ้งยกเลิกใบอนุญาตฆ่าสุกรแล้ว แต่ยังมีหน้าที่ต้องตรวจสอบและแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อนายสมทรงยังคงฆ่าและชำแหละสุกร มีเสียงของสุกรขณะถูกฆ่า มีกลิ่นจากการเจียวน้ำมันหมูและการเผาขนหมู นายกเทศมนตรีตำบลวังชัย ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องมีภาระหน้าที่ในการป้องกันระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญตลอดเวลา เมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญยังไม่ถูกระงับ กรณีเช่นนี้ต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายสมทรงระงับเหตุรำคาญภายในเวลาอันสมควร หรือกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อระงับเหตุรำคาญนั้นหรืออาจจะเข้าระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้นายกเทศมนตรีจะอ้างว่าได้ดำเนินการแล้ว ก็เป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพียงบางส่วน จึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีมิได้ดำเนินการให้มีการระงับเหตุรำคาญตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องครบถ้วน จึงถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

เหตุเดือดร้อนรำคาญ

นางรัชนีอยู่บ้านเลขที่ ๔๖๘ ประกอบกิจการค้าขายเศษเหล็ก เศษพลาสติก กล่องกระดาษใช้แล้วมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ในขณะนั้นยังไม่มีบ้านพักอาศัยในบริเวณดังกล่าว โดยได้รับใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตเรื่อยมา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นายกมลซึ่งปลูกบ้านอาศัยอยู่ที่บ้านเลขที่ ๔๗๐ โดยมีอาคารเลขที่ ๔๖๙ ของบุคคลอื่นคั่นกลางระหว่างบ้านของนางรัชนีและนายกมล นายกมลได้ร้องเรียนผู้อำนวยการเขตบางซื่อว่าได้รับความเดือดร้อนจากการที่นางรัชนีดัดแปลงบริเวณที่ว่างและอาคารโดยมุงหลังคาเต็มพื้นที่ และทำกิจการลักษณะโกดังเก็บของจำพวกเศษเหล็ก วัสดุต่างๆ ขณะดำเนินการขนย้ายเกิดเสียงรบกวนทั้งยังมีกลิ่นจากการใช้แก๊สเชื่อมโลหะ และสิ่งของที่ขนย้ายกองบนถนนกีดขวางทางเข้าออก สำนักงานเขตบางซื่อตรวจสอบแล้วได้มีคำสั่งห้ามมิให้ใช้อาคารเนื่องจากมีการดัดแปลงอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่ได้ใบอนุญาต ให้ระงับการก่อสร้างอาคาร และให้นางรัชนีไปยื่นขออนุญาตดัดแปลงอาคาร

นายกมลได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุเดือดร้อนรำคาญอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองใหม่ แต่บ้านใกล้เรือนเคียงกันคงพยายามอยู่ร่วมกันโดยสงบ เอาใจเขามาใส่ใจเราจะดีกว่า

เปลี่ยนการใช้ประเภทอาคาร ภายใน ๓๐ วัน นางรัชนีได้ปฏิบัติตามคำสั่ง และต่อมากรุงเทพมหานคร ได้ออกหนังสือรับรองการก่อสร้างอาคาร ดัดแปลงอาคาร และมีการดำเนินคดีกับนางรัชนี ฐานก่อสร้างอาคารก่อนได้รับอนุญาตแล้ว แต่นายกมลเห็นว่าผู้อำนวยการเขตบางซื่อควรจะเพิกถอนหรือระงับใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการค้าของนางรัชนี จึงได้ไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๕/๒๕๕๒ ว่าผู้อำนวยการเขตบางซื่อได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่านางรัชนี ประกอบกิจการขายเศษเหล็ก เศษพลาสติก กล่องกระดาษที่ใช้แล้ว ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวก่อให้เกิดเสียงดัง จากการถ่ายสินค้า ฝุ่นฟุ้งกระจาย มีการตัดเหล็กส่งกลิ่นเหม็นและไฟไหม้ที่เกิดจากการตัดเหล็ก ประกอบกิจการนอกอาคารทำให้เกิดความสกปรกไม่เป็นระเบียบ และกีดขวางทางสัญจร ซึ่งในแต่ละครั้งที่ได้มีการร้องเรียนเรื่องเหตุรำคาญดังกล่าว ผู้อำนวยการเขตบางซื่อได้ดำเนินการตรวจสอบและออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้แก้ไขเหตุรำคาญ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จว่านางรัชนี ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปและมีเหตุที่จะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอีก หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้ง จะเห็นได้ว่า เหตุรำคาญที่นายกมลผู้ฟ้องคดีได้รับจากการประกอบกิจการของนางรัชนี ยังไม่มีความร้ายแรงถึงขนาดอันจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของนายกมลผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยข้างเคียง เพราะเหตุดังกล่าวจะมีเฉพาะเวลาขนถ่ายสินค้าประกอบกับผู้อำนวยการเขตบางซื่อ ก็ได้มีคำสั่งห้ามมิให้นางรัชนี ประกอบกิจการในช่วงเวลาหลัง ๑๘ นาฬิกาเป็นต้นไป กรณีดังกล่าวจึงไม่เป็นเหตุให้ผู้อำนวยการเขตบางซื่อต้องเพิกถอนใบอนุญาตของนางรัชนี ตามาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติการ

สาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้อำนวยการเขตบางซื่อละเลยต่อหน้าที่ในการเพิกถอนหรือระงับการใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการค้าของนางรัชนี อีกทั้ง เหตุแห่งการดัดแปลงอาคารดังกล่าวก็ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่จะนำไปเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของนางรัชนีได้ เช่นกันพิพากษายกฟ้อง

อย่างไรก็ดี หากนายกมลได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุเดือดร้อนรำคาญอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองใหม่ แต่บ้านใกล้เรือนเคียงกันคงพยายามอยู่ร่วมกันโดยสงบเอาใจเขามาใส่ใจเราจะดีกว่า

กลุ่มคดีที่ ๑๒

สิทธิขอข้อมูลข่าวสาร

ช่องทางตรวจสอบเทศบาล

การขอสำเนาข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เป็นการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานในหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับผู้ขอเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลตำบลได้

ในการปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี โดยอาจตั้งกระทู้ถามได้ แต่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล แต่จะมีใครเป็นคนกลางตัดสินชี้ว่าเหตุผลที่เทศมนตรียกขึ้นมากล่าวอ้างนั้นชอบด้วยเหตุผลหรือไม่

มีกรณีตัวอย่างเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง นายการุณ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลยื่นกระทู้ถามนายกเทศมนตรี เรื่องการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กสายหนึ่ง ซึ่งก่อสร้างผ่านที่ดินเอกชนรายหนึ่ง แต่นายกเทศมนตรีไม่ตอบโดยอ้างเหตุว่ายังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยและประโยชน์ของเทศบาล

นายการุณจึงยื่นหนังสือต่อเทศบาลตำบลแห่งนั้นขอใช้สิทธิของตนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ขอสำเนาสัญญาจ้างงานก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก สายสุขาภิบาล ๒ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนดังกล่าว เทศบาลมีหนังสือแจ้งว่าข้อมูลข่าวสารที่ขอสำเนาดังกล่าวเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่อาจเปิดเผยได้ เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๒๐๑/ว ๒๙๓๔ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง โดยกำหนดว่าผู้มีสิทธิขอข้อมูลข่าวสาร คือ ผู้รับจ้างหรือผู้ขาย และให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้อนุมัติในการเปิดเผย นอกจากนี้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับก่อสร้างถนนผ่านที่ดินของเอกชนเป็นเอกสารเฉพาะบุคคล หากเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้จะเกิดความเสียหายและล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล จึงไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

นายการุณมีหนังสือถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเทศบาลตำบลดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งได้มีการพิจารณาคำอุทธรณ์ เหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเทศบาลตำบล และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายการุณประสงค์จะได้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพื่อนำไปใช้ในการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ด้วย แต่เทศบาลตำบลได้ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือแจ้งเวียนของกระทรวงมหาดไทย และเพื่อมิให้เป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารพิจารณาแล้วเห็นว่า การขอสำเนาข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์ เป็นการขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานในหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับผู้ขอเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลตำบลได้ เฉพาะกรณีนี้ การกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการก่อสร้างดังกล่าวแก่ผู้รับจ้างหรือผู้ขายเท่านั้น ไม่มีเหตุผลอันสมควร เทศบาลตำบลจึงควรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างถนนดังกล่าวและเอกสารที่เกี่ยวข้องตามอุทธรณ์แก่ผู้อุทธรณ์ เพราะถือได้ว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง ซึ่งมีความจำเป็นต้องทราบข้อมูลดังกล่าว เพื่อนำไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป อย่างไรก็ตาม ถึงหากเอกสารบางส่วนจะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล แต่ผู้อุทธรณ์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ซึ่งสามารถนำข้อมูลข่าวสารไปใช้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตน ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงย่อมได้รับยกเว้นให้เปิดเผยได้ตามนัยมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

จึงมีคำวินิจฉัยให้เทศบาลตำบลเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาจ้างเลขที่ ๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ งานก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก สายสุขาภิบาล ๒ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างถนนดังกล่าว ตามที่นายการุณร้องขอ

จากเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินกฎหมายได้บัญญัติช่องทางต่างๆ ไว้หลายช่องทาง หากเลือกใช้ให้เหมาะสม เราก็จะได้ข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาการทำงานของฝ่ายบริหารได้

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังไม่เข้าใจและไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ขอ จนมีการยื่นอุทธรณ์เรื่องไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมท่านใหม่ (นายพงษ์ศักดิ์ รัตนพงศ์ไพศาล) ได้แถลงข่าวเปิดเผยสัญญาจัดซื้อจัดจ้างสายพานเครื่องตรวจสอบหาวัตถุระเบิด CTX โดยให้เหตุผลข้อหนึ่งว่าสัญญาดังกล่าวต้องเปิดเผยตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังไม่เข้าใจและไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ขอ จนมีการยื่นอุทธรณ์เรื่องไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการได้มีมติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้อุทธรณ์ยื่นขอ

ดังตัวอย่าง นายการุณ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งได้ยื่นหนังสือขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารและคัดสำเนาเอกสาร จำนวน ๒ รายการ คือ

๑. สัญญาและเอกสารการประกวดราคาโครงการจัดซื้อวัวแม่พันธุ์ผสมพื้นเมืองอายุระหว่าง ๒-๓ ปี
๒. สัญญาและเอกสารการประกวดราคาโครงการจัดจ้างก่อสร้างถนน คสล. หมู่ที่ ๒

จากการสอบถามนายการุณชี้แจงกับองค์การบริหารส่วนตำบลว่าจะนำข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และหากพบว่ามีการทุจริตก็จะดำเนินการร้องเรียนต่อองค์กรอิสระเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอนุญาตให้ตรวจดูข้อมูลข่าวสารทั้งสองโครงการได้แต่ไม่อนุญาตให้ถ่ายสำเนา และหากผู้ขอไม่สะดวกองค์การบริหารส่วนตำบลจะชี้แจงต่อที่ประชุมสภาในการประชุมสมัยต่อไป

นายการุณจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้วินิจฉัยว่าข้อมูลข่าวสารตามที่นายการุณ ผู้อุทธรณ์มีคำขอได้มีการลงนามจัดซื้อและจัดจ้างแล้วทั้ง ๒ โครงการ กล่าวคือ โครงการจัดซื้อวัวแม่พันธุ์ผสมพื้นเมือง อายุระหว่าง ๒-๓ ปี จำนวน ๑๐๙ ตัว ปรากฏตามเอกสารสัญญา เลขที่ ๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และโครงการจัดจ้างก่อสร้างถนน คสล. หมู่ที่ ๒ ปรากฏตามเอกสารสัญญา เลขที่ ๙/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ สัญญาและเอกสารที่เกี่ยวข้องในโครงการที่ได้มีการลงนามแล้วดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้เป็นข้อมูลข่าวสารอื่นที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ตามประกาศคณะ

กรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ เรื่อง กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามมาตรา ๙ (๘) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องได้ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีคำวินิจฉัยให้องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอแก่ผู้อุทธรณ์โดยให้คัดสำเนาได้ด้วย

ป่านนี้นายการุณคงได้รับข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อไปตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว

สิทธิขอข้อมูลข่าวสารของผู้รับจ้างที่ถูกบอกเลิกสัญญา

ข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลและไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๕(๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ในการทำสัญญาจ้างระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาโดยให้เหตุผลว่า ผู้รับจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาหรือไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้ ฝ่ายผู้รับจ้างเมื่อได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งเลิกสัญญาดังกล่าวแล้วไม่เป็นผลจึงจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป แต่เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานจึงได้มายื่นขอใช้สิทธิของตนขอตรวจดูเอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรการ ฯ รายงานของนายช่างที่ไปตรวจดูการทำงานของผู้รับจ้าง ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จะทำได้แค่ไหนเพียงใด

มีข้อเท็จจริงอยู่เรื่องหนึ่งที่ไปสู่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร บริษัทแห่งหนึ่ง ได้เข้าทำสัญญาจ้างเหมาปรับปรุงซ่อมแซมถนนในหมู่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ได้รีบดำเนินการตามสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้มีหนังสือเตือนให้เร่งเข้าดำเนินงาน จนกระทั่งระยะ

เวลาของสัญญาได้ล่วงเลยไปกว่า ๒ ใน ๓ ของระยะเวลาทั้งหมด คงเหลือเวลาในการปฏิบัติตามสัญญาเพียง ๑๐ วัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าระยะเวลาที่เหลือนั้น บริษัทไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ จึงได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้าง ทางบริษัทได้ทำหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการยกเลิกสัญญา และในเวลาต่อมาก็ได้ยื่นเรื่องอุทธรณ์การบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับพิจารณาอุทธรณ์เนื่องจากเห็นว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรมและเป็นผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล และตอบปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ เนื่องจากเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบอกยกเลิกสัญญาจ้างอันเนื่องมาจากการที่บริษัทไม่ปฏิบัติตามสัญญา และเพื่อเป็นการป้องกันสิทธิอันชอบธรรมและผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๑๕(๒) และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่อาจให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ขอได้

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลข่าวสารตามอุทธรณ์เป็นข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล และไม่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา ๑๕(๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นอกจากนั้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังประสงค์จะให้การดำเนินการใด ๆ ตามระเบียบนี้ต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใสและเป็นธรรม การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอและมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้น คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕(๑) และก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ที่จะขอทราบข้อมูลข่าวสารของ

ราชการได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๑ และตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ได้มีการดำเนินการครบขั้นตอนการอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองตามกฎหมายแล้วจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้แต่อย่างใด และกรณีนี้ไม่มีเหตุผลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องแจ้งให้มีการเสนอคำคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ได้เสียของบริษัทดังกล่าว ดังนั้น ข้ออ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ว่า ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอได้เนื่องจากเป็นการป้องกันสิทธิอันชอบธรรมและผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม มาตรา ๑๕(๒) และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่อาจรับฟังได้ จึงให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่บริษัทขอทราบ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องกระทำด้วยความโปร่งใส มีเหตุมีผลตรวจสอบได้ จึงไม่มีเหตุผลที่จะปกปิดข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจ และไม่หวั่นเกรงการตรวจสอบทั้งจากคู่กรณี และองค์กรอื่นเช่นศาล

ประวัติผู้เขียน

สมชัย วัฒนการุณ

ตำแหน่งปัจจุบัน

- ตุลาการศาลปกครอง
- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 32
- นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประกาศนียบัตร โครงการอบรมหลักสูตรกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประกาศนียบัตร หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับผู้บริหารระดับสูง รุ่นที่ 4

ประสบการณ์การทำงาน

- ฝ่ายกฎหมายสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- อัยการ (พ.ศ. 2524 – 2548)
- คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (2538-2539)
- คณะอนุกรรมการพิจารณายกร่างแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติ คณะกรมการวิสามัญ ยกร่างแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร (2551)

- ที่ปรึกษากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- อาจารย์พิเศษในมหาวิทยาลัยภาครัฐและเอกชน ดังนี้

  มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
  จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
  มหาวิทยาลัยขอนแก่น
  มหาวิทยาลัยมหิดล
  มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
  มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
  มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
  มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
  มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
  มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต
  มหาวิทยาลัยศรีปทุม และ
  มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารบี ชั้น ๕
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๙๕๖๓-๗๗ โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๘๑๗๕
เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

คำพิพากษาในคดีปกครองฯ
ISBN : ๙๗๘-๙๗๔-๔๔๙-๕๒๗-๓
9 789744 495273
ราคา ๑๔๒ บาท

วปท.๕๓-๐๙-๑๐๐๐.๐