

คู่มือ

ฐานข้อมูลคำพิพากษา และความเห็นทางกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง



สำนักการสอบสวนและนิติการ
ส่วนงานนิติการ

คำนำ

ด้วยภารกิจของกรมการปกครองเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และการปกป้องหรือคุ้มครองประชาชนในระดับพื้นที่นั้นถือว่ามีเป็นจำนวนมาก และปัจจุบันภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมายถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้เกิดกับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือการดำเนินการปรับเป็นพินัยตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย อันเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง และภารกิจด้านการบังคับใช้กฎหมายในระดับพื้นที่อีกด้านหนึ่งที่สำคัญคือกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนรูปแบบหนึ่ง ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในส่วนของแนวทางการใช้กฎหมายปกครองของข้าราชการในสังกัด กรมการปกครองจึงได้รวบรวมสรุปคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเด็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เช่น การพิจารณาอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมายในความรับผิดชอบการปกครองท้องถิ่น การทะเบียน เป็นต้น เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลที่ใช้ศึกษาเพิ่มเติมประกอบการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาสั่งการ โดยรวบรวมเป็นฐานข้อมูลเดียวกันและง่ายต่อการสืบค้นซึ่งจะสามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพิจารณาทางปกครอง และสามารถปฏิบัติราชการเพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนในพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือ “ฐานข้อมูลคำพิพากษาและความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง” เล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกรมการปกครอง หน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไป


 (นายอรรชัช สัมพันธุ์รัตน์)
 อธิบดีกรมการปกครอง

คำนำ

กฎหมายและความรับผิดชอบของกรมการปกครอง

๑. การทะเบียน

๑.๑ กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัวและพินัยกรรม

๑.๑.๑	การแก้ไขบันทึกทะเบียนการหย่า	๑๒
๑.๑.๒	การตรวจสอบเงื่อนไขในการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลต่างด้าวกับบุคคล สัญชาติไทย	๑๓
๑.๑.๓	พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองที่มีพยานเพียงคนเดียว	๑๕

๑.๒ กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

๑.๒.๑	การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๑)	๑๗
๑.๒.๒	การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๒)	๑๙
๑.๒.๓	การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๓)	๒๒
๑.๒.๔	การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๔)	๒๓
๑.๒.๕	การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๕)	๒๔
๑.๒.๖	การสั่งจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนเอกสารการทะเบียนราษฎรและรายการที่เกี่ยวข้อง บัตรประจำตัวประชาชน	๒๖
๑.๒.๗	การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎร โดยไม่มี เอกสารราชการแสดง	๒๙
๑.๒.๘	ผู้จะขอมอบบัตรประจำตัวประชาชนต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน	๓๑
๑.๒.๙	การแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎร กรณีเชื่อได้ว่าการจัดทำหลักฐานทาง ทะเบียน มีชอบด้วยกฎหมาย	๓๒
๑.๒.๑๐	การขอมอบเลขประจำบ้าน	๓๔
๑.๒.๑๑	กรณีหากปล่อยให้เพิ่มเข้าไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง	๓๕
๑.๒.๑๒	การเพิกถอนและแก้ไขรายการทะเบียน กรณีเลขประจำตัวประชาชนซ้ำกัน	๓๗
๑.๒.๑๓	การแจ้งข้อเท็จจริงในรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนโดยมี ข้อความผิดจากความเป็นจริง	๓๙
๑.๒.๑๔	ประกาศให้จำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน	๔๑
๑.๒.๑๕	การสั่งจำหน่ายรายการทางทะเบียน หลักฐานจะต้องมีความน่าเชื่อถือพอสมควร	๔๒

๑.๓ กฎหมายว่าด้วยชื่อบุคคล

๑.๓.๑	การตั้งชื่อตัวในภาษาไทย	๔๔
-------	-------------------------------	----

๑.๔ กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน

๑.๔.๑	ภิกษุที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน	๔๕
๑.๔.๒	ผู้จะขอมอบบัตรประจำตัวประชาชนต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน	๔๖
๑.๔.๓	บุคคลผู้นำเชื้อถือ ในการขอทำบัตรประชาชน	๔๗

๑.๕ กฎหมายว่าด้วยสัญชาติคนเข้าเมือง และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๕.๑	การพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติของบุคคล	๔๙
๑.๕.๒	การพิจารณาความหมายของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของ คนต่างด้าว	๕๐
๑.๕.๓	เงื่อนไขการถอนสัญชาติเมื่อมีพฤติกรรมอันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือ อันเป็นประโยชน์ของรัฐ	๕๑

๑.๕.๔	พฤติการณ์เป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง	๕๒
๑.๕.๕	การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่อนุญาตเป็น การชั่วคราว	๕๓

๑.๖ กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

๑.๖.๑	การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและ ฌาปนสถานเอกชน	๕๖
๑.๖.๒	ออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานในเขตต้องห้ามตามกฎหมาย	๕๘
๑.๖.๓	การพิจารณาสถานที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตามกฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน	๕๙

๒. การปกครองท้องถิ่น

๒.๑ กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๑.๑	ผลการที่ผู้เช่าช่วงที่นาไปให้บุคคลอื่นเช่าช่วง	๖๔
๒.๑.๒	การนับระยะเวลาการเช่า	๖๕
๒.๑.๓	การมีมติให้ผู้เช่านามีสติซึ่งที่ดินที่ตนเช่าทำนาจากผู้รับโอนกรรมสิทธิ์	๖๗
๒.๑.๔	ผู้เช่านาได้นานาที่ดินเช่าไปใช้ผิดวัตถุประสงค์	๖๘
๒.๑.๕	การพิจารณาข้อเท็จจริงในการมาบอกเลิกการเช่า	๗๐
๒.๑.๖	การเป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดิน	๗๒
๒.๑.๗	การขายนานาของผู้ให้เช่านาต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด	๗๔
๒.๑.๘	การบอกเลิกการเช่านาเพื่อนำที่ดินมาให้เช่าไปใช้ประโยชน์แห่งครอบครัวตน	๗๘
๒.๑.๙	วิธีการบอกเลิกการเช่า	๗๙

๒.๒ กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

๒.๒.๑	อำนาจนายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง	๘๑
๒.๒.๒	การก่อสร้างจากการปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์	๘๒
๒.๒.๓	การดูแลรักษาที่ปศุสัตว์อันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน	๘๕
๒.๒.๔	การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน	๘๗
๒.๒.๕	การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๘๙
๒.๒.๖	การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๙๐
๒.๒.๗	การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๙๑
๒.๒.๘	การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของรัฐ	๙๓
๒.๒.๙	หลักแห่งความเสมอภาคกับการออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลาย สิ่งปลูกสร้าง	๙๔
๒.๒.๑๐	ราษฎรร้องเรียนว่ามีการออกโฉนดที่ดินทับที่ดินสาธารณประโยชน์	๙๕
๒.๒.๑๑	การฟ้องว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ	๙๖
๒.๒.๑๒	การออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างออกจากที่ดินสาธารณประโยชน์ (ท่อลำเลียงน้ำเสียของโรงงาน)	๙๗
๒.๒.๑๓	อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๙๙
๒.๒.๑๔	ราษฎรเข้าซื้อที่ดินผู้ใหญ่บ้าน	๑๐๐
๒.๒.๑๕	กรณีถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บกพร่องในความประพฤติ	๑๐๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๒.๒.๑๖ อำนาจแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งสารวัตกำนัน	๑๐๒
๒.๒.๑๗ พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะทุจริตเงินกู้ (SML)	๑๐๓
๒.๒.๑๘ พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง	๑๐๔
๒.๒.๑๙ ราษฎรผู้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ไม่มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร	๑๐๖
๒.๒.๒๐ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่มีภูมิลำเนาตามหลักฐาน ทะเบียนราษฎรในเขตพื้นที่ ที่สมัครเลือกตั้ง	๑๐๘
๒.๒.๒๑ คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด	๑๐๙
๒.๒.๒๒ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีเป็นผู้มี พฤติกรรมหรือการกระทำความเสียหายในทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม	๑๑๑
๒.๒.๒๓ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน	๑๑๓
๒.๒.๒๔ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดีเกี่ยวกับป่าไม้	๑๑๔
๒.๒.๒๕ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรณีต้องคำพิพากษาทำให้จำคุกในคดีเกี่ยวกับการพนัน	๑๑๕
๒.๒.๒๖ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด	๑๑๗
๒.๒.๒๗ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านกรณีไม่ไปใช้สิทธิ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น	๑๑๙
๒.๒.๒๘ การย้ายชื่อบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามามีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน โดยไม่ได้ มีการอาศัยอยู่จริง (๑)	๑๒๑
๒.๒.๒๙ การย้ายชื่อบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามามีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านโดยไม่ได้ มีการอาศัยอยู่จริง (๒)	๑๒๓
๒.๒.๓๐ ผู้ใหญ่บ้านรับรองข้อมูลความเสียหายเป็นเท็จ ผิดวินัยร้ายแรงอยู่จริง (๒)	๑๒๕
๒.๒.๓๑ กรณีโต้แย้งว่ากรรมการชิตคะแนนทำการชิตคะแนนไม่ถูกต้อง	๑๒๗
๒.๒.๓๒ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านมีจำนวนไม่น้อย กว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่งโดยการออกเสียงประชามติในทางลับ	๑๒๙
๒.๒.๓๓ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรเข้าชื่อถอดถอน (๑)	๑๓๑
๒.๒.๓๔ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรเข้าชื่อถอดถอน (๒)	๑๓๓
๒.๒.๓๕ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรเข้าชื่อถอดถอน (๓)	๑๓๕
๒.๒.๓๖ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรเข้าชื่อถอดถอน (๔)	๑๓๗
๒.๒.๓๗ กรณีบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง	๑๓๙
๒.๒.๓๘ การสอบสวนกรณีกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง	๑๔๒
๒.๒.๓๙ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ	๑๔๔
๒.๒.๔๐ การพ้นจากตำแหน่งกำนันหรือสารวัตรกำนัน	๑๔๖
๒.๒.๔๑ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๑)	๑๔๗
๒.๒.๔๒ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๒)	๑๔๙

	หน้า
๒.๒.๔๓ ผลการที่ผู้จัดสรรที่ดินได้ทำบันทึกค่าแสดงเจตนาอุทิศที่ดิน	๑๕๐
๒.๒.๔๔ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๕๓
๒.๒.๔๕ การสงวนหวงห้ามที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์	๑๕๕
๒.๒.๔๖ การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๑๕๗
๒.๒.๔๗ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชนหรือ ศาลาประชาคม	๑๕๙
๒.๒.๔๘ นายอำเภอประสานองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้าง ออกไปจากที่สาธารณประโยชน์	๑๖๐
๒.๒.๔๙ การพิจารณาที่ดินที่พังทลายลงในแม่น้ำกับความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	๑๖๒
๒.๒.๕๐ ประกาศตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน	๑๖๔
๒.๒.๕๑ กรณีผู้ใหญ่บ้านเพียงแต่มีหัวข้อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริง	๑๖๖
๒.๒.๕๒ การบวชของกำนันผู้ใหญ่บ้าน	๑๖๗
๒.๒.๕๓ การพิจารณาให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานและคำสั่งให้เป็นผู้ขาด คุณสมบัติการสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน	๑๖๗
๒.๒.๕๔ เพิกถอนการเลือกกำนันซึ่งกระทำไปก่อนที่การลาออกของกำนันคนเก่าจะมีผล	๑๖๙
๒.๒.๕๕ ผู้ใหญ่บ้านรับรองข้อมูลความเสียหายเป็นเท็จผิดวินัยร้ายแรง	๑๗๒
๒.๒.๕๖ การตั้งจุดตรวจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตรงข้ามร้านจำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่ม	๑๗๒
๒.๒.๕๗ การเปลี่ยนสารวัตรหรือกำนัน	๑๗๔
๓ การรักษาความสงบเรียบร้อยและการพิจารณาอนุญาต	
๓.๑ กฎหมายว่าด้วยการพนัน	
๓.๑.๑ การใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติให้มีการออกใบอนุญาตเล่นการพนันชนไก่	๑๗๘
๓.๑.๒ สถานที่ที่จะจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่	๑๘๐
๓.๒ กฎหมายว่าด้วยค้าของเก่า	
๓.๒.๑ การพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ผู้ใดขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า	๑๘๒
๓.๒.๒ การพิจารณาหลักฐานหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้าของเก่า	๑๘๓
๓.๓ กฎหมายว่าด้วยโรงแรม	
๓.๓.๑ การพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ต่างพิจารณากฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น	๑๘๖
๓.๓.๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมดำรงตำแหน่ง ครบวาระแล้ว	๑๘๗
๓.๓.๓ คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการโรงแรมเนื่องจากการดัดแปลงอาคาร โดยไม่ถูกต้อง	๑๘๘
๓.๓.๔ การประกอบกิจการโรงแรมต้องมีผู้จัดการ	๑๙๐
๓.๓.๕ คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการ พิจารณาอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม	๑๙๒
๓.๔ กฎหมายว่าด้วยมูลนิธิและสมาคม	
๓.๔.๑ การพิจารณารับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม	๑๙๔
๓.๔.๒ การพิจารณารับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคม	๑๙๖
๓.๔.๓ คู่กรณีคำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมและการนับ ระยะเวลาในการฟ้องคดี	๑๙๘

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๓.๔.๔ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์	๒๐๐
๓.๔.๕ อำนาจในการไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม	๒๐๒
๓.๔.๖ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อสมาคมกีฬา	๒๐๓
๓.๔.๗ คุณสมบัติในการเป็นกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์	๒๐๕
๓.๔.๘ อำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจที่พิจารณาและมีคำสั่งให้เพิกถอนมติ ในการประชุมใหญ่	๒๐๖
๓.๔.๙ อำนาจนายทะเบียนที่จะไม่รับจดทะเบียนตั้งหรือเปลี่ยนตัวกรรมการของ สมาคมการค้า	๒๐๘
๓.๔.๑๐ คู่กรณีเป็นผู้คัดค้านคำขอและอยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์	๒๑๐
๓.๕ กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ	
๓.๕.๑ การออกใบอนุญาตต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในสถานที่ขอตั้ง โรงรับจำนำ	๒๑๓
๓.๕.๒ ทายาทของผู้รับจำนำใช้สิทธิเข้าแทนผู้รับจำนำที่ตาย	๒๑๔
๓.๖ กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ	
๓.๖.๑ การออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการ	๒๑๗
๓.๖.๒ การพิจารณาต้องตรวจสอบให้ชัดเจนว่าอาคารที่ใช้ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองตาม กฎหมายแล้ว	๒๑๘
๓.๖.๓ ใบอนุญาตสถานบริการไม่ใช่สินสมรส	๒๑๙
๓.๗ กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน	
๓.๗.๑ นายทะเบียนอาวุธปืนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืน	๒๒๒
๓.๗.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน	๒๒๕
๓.๗.๓ การใช้บังคับหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้มีและ ใช้อาวุธปืน	๒๒๗
๓.๗.๔ ดุลยพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนต้องพิจารณาภายในระยะเวลา อันสมควร	๒๒๘
๓.๗.๕ อำนาจในการวางระเบียบการขอและการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิด	๒๒๙
๓.๗.๖ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๑)	๒๓๑
๓.๗.๗ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๒)	๒๓๒
๓.๗.๘ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๓)	๒๓๗
๓.๗.๙ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๔)	๒๔๑
๓.๗.๑๐ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๕)	๒๔๓
๓.๗.๑๑ ข้อพิจารณาของนายทะเบียนอาวุธปืนในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใด มีและใช้อาวุธปืน	๒๔๖
๓.๗.๑๒ กรณีถือได้ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจกระทบกระเทือน ถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน	๒๔๗
๓.๗.๑๓ การออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวไปได้ทั่วราชอาณาจักร	๒๔๙
บรรณานุกรม	๒๕๒

๑

การทะเลาะเบาะแว้ง

๑.๑ กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว และพินัยกรรม

๑.๑.๑ การแก้ไขทะเบียนการหย่า

กรณีที่มีการร้องขอให้เจ้าหน้าที่แก้ไขบันทึกการหย่าในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินให้ถูกต้องตรงกับหนังสือสัญญาหย่านั้น แม้จะไม่ปรากฏหลักฐานหนังสือสัญญาหย่า เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า มีข้อผิดพลาดในการบันทึก ทะเบียนการหย่าหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนการหย่า เมื่อคู่หย่านำหนังสือสัญญาหย่ามอมให้เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบและสอบถามคู่หย่าว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และเมื่อคู่หย่าตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง เจ้าหน้าที่จึงจะบันทึกรายละเอียดในหนังสือสัญญาหย่าลงในบันทึกทะเบียนการหย่าโดยใช้ข้อความเหมือนกัน ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่าก่อนที่จะทำ การบันทึกทะเบียนการหย่า เจ้าหน้าที่ได้ให้คู่หย่าตรวจสอบหนังสือสัญญาหย่าอีกครั้งหนึ่ง และคู่หย่าได้ยืนยันความถูกต้องของหนังสือสัญญาหย่าก่อนที่จะทำการบันทึกในทะเบียนการหย่าแล้ว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคู่หย่าได้โต้แย้งหรือทักท้วงว่าหนังสือสัญญาหย่าเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินบันทึกไว้ถูกต้องหรือไม่ตรงกับข้อตกลงที่ทำไว้ในขณะนั้น ประกอบกับคู่หย่าก็ได้ลงนามรับรองความถูกต้องในหนังสือสัญญาหย่าว่าเป็นความจริงทุกประการแล้ว จึงเชื่อได้ว่าในขณะที่เจ้าหน้าที่จดบันทึกในทะเบียนการหย่าไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความขึ้นใหม่แต่อย่างใด การที่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการแก้ไขบันทึกทะเบียนการหย่าตามคำร้องขอของคู่หย่า เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณีที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงขอด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว กรณีมิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมนาง ส. (ผู้ฟ้องคดี) กับนาย พ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้จดทะเบียนสมรสกัน แต่ต่อมามีความประสงค์จะหย่าขาดจากกัน จึงได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนการหย่าที่สำนักทะเบียน เขตพระโขนง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้จัดทำหนังสือสัญญาหย่า และผู้อำนวยการเขตพระโขนงในฐานะนายทะเบียนครอบครัว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้จดทะเบียนการหย่าให้บุคคลทั้งสอง แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไปขอคัดสำเนาหนังสือสัญญาหย่าดังกล่าวในภายหลังพบว่า หนังสือสัญญาหย่า ข้อ ๒ ระบุว่า เรื่องทรัพย์สิน มอบให้บุตรและภรรยา ไม่มี แต่ในขณะที่ทำหนังสือสัญญาหย่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ข้อ ๒ ระบุแต่เพียงว่า ทรัพย์สินมอบให้บุตรและภรรยาเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สอบสวนข้อผิดพลาดในการบันทึกทะเบียนการหย่าดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วไม่พบหนังสือสัญญาหย่า จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีข้อผิดพลาดในการบันทึกในทะเบียนการหย่าหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขข้อความในบันทึกทะเบียนการหย่า ข้อ ๒ ดังกล่าว เป็นเรื่องทรัพย์สิน “มอบให้บุตรและภรรยา” แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า การบันทึกเพิ่มเติมในทะเบียนการหย่าตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จึงไม่อาจดำเนินการได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้ไขบันทึกทะเบียนการหย่าในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยให้มีข้อความว่า “ทรัพย์สินมอบให้บุตรและภรรยา”

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อในทางปฏิบัติ ภายหลังจากคู่หย่าได้นำหนังสือสัญญาหย่ามอมให้เจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบและสอบถามคู่หย่าว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และหากคู่หย่าตรวจสอบแล้ว เห็นว่าถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะบันทึกรายละเอียดในหนังสือสัญญาหย่าลงในบันทึกทะเบียนการหย่า โดยใช้ข้อความเหมือนกัน ดังนั้น ในกรณีของผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะทำการบันทึกทะเบียนการหย่า เชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบหนังสือสัญญาหย่าอีกครั้งหนึ่ง และผู้ฟ้องคดี

กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยืนยันความถูกต้องของหนังสือสัญญาหย่าก่อนที่เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะทำการบันทึกในทะเบียนการหย่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้หักท้วงว่าหนังสือสัญญาหย่า ข้อ ๒ เรื่องทรัพย์สินบันทึกไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงกับข้อตกลงที่ทำไว้ในขณะนั้น จึงเชื่อได้ว่าในขณะที่เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จัดบันทึกในทะเบียนการหย่า หนังสือสัญญาหย่า ข้อ ๒ เรื่องทรัพย์สิน บรรทัดแรกมีข้อความว่า “มอบให้บุตรและภรรยา” และบรรทัดที่สอง มีข้อความว่า “ไม่มี” เป็นข้อความที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เขียนไว้ในหนังสือสัญญาหย่าตั้งแต่แรก โดยมีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ซึ่งข้อความดังกล่าวผู้ฟ้องคดีก็ได้ลงนามรับรองความถูกต้องในหนังสือสัญญาหย่าว่าเป็นความจริงทุกประการแล้วด้วย ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้บันทึกในทะเบียนการหย่าในข้อ ๒ ว่า “เรื่องทรัพย์สิน ไม่มี” แม้จะมีข้อความที่ไม่เหมือนกับหนังสือสัญญาหย่าที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ส่งมอบให้กับเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตามแต่ก็มีสาระสำคัญเช่นเดียวกันว่า “ไม่มีทรัพย์สินที่จะมอบให้บุตรหรือภรรยา” นอกจากนั้น ยังปรากฏข้อความในท้ายบันทึกทะเบียนการหย่าอีกว่า “ข้าพเจ้า นาย พ. กับนาง จ. ขอให้อัยการว่าข้อความที่แจ้งให้นายทะเบียนบันทึกไว้นี้ ได้อ่านให้ข้าพเจ้าทั้งสองฟังแล้ว ขอรับรองว่าเป็นความจริง จึงลงลายมือชื่อไว้ต่อหน้าพยานเป็นสำคัญ” โดยมีลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีลงนามถูกต้อง จึงแสดงให้เห็นว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะลงนามในบันทึกทะเบียนการหย่า ได้อ่านและตรวจข้อความในบันทึกทะเบียนการหย่าแล้วว่าถูกต้องตรงกับข้อตกลงที่ทำไว้กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็ขอที่จะโต้แย้งหรือหักท้วงในทันทีแต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งหรือหักท้วงแต่อย่างใด กรณีจึงฟังได้ว่าบันทึกทะเบียนการหย่าข้อ ๒ ที่ระบุว่า “เรื่องทรัพย์สิน ไม่มี” เป็นไปตามข้อตกลงของผู้ฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะที่จดทะเบียนการหย่าแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการแก้ไขบันทึกทะเบียนการหย่าให้กับผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามข้อ ๓๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัวพ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๐๐/๒๕๕๕)

๑.๑.๒ การตรวจสอบเงื่อนไขในการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลต่างด้าวกับบุคคลสัญชาติไทย

การที่บุคคลต่างด้าวได้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยและอยู่กินฉันสามีภรรยากับบุคคลสัญชาติไทยเป็นเวลานานหลายสิบปี แม้ว่าบุคคลต่างด้าวดังกล่าวอาจเคยมีคู่สมรสมาก่อนที่จะเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทย กรณีย่อมถือได้ว่าบุคคลต่างด้าวนั้นตั้งใจที่จะสร้างอีกฝ่ายหนึ่งไปแล้ว เมื่อมาขอจดทะเบียนสมรสย่อมเป็นเรื่องยากที่จะนำหลักฐานทางทะเบียนมาแสดงให้นายทะเบียนเห็นว่า มีคู่สมรสอยู่หรือไม่ หรือเป็นญาติสายโลหิตกับคู่สมรสหรือไม่ ประกอบกับนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะสอบสวนและตรวจสอบเงื่อนไขแห่งการสมรสว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ และอยู่ในวิสัยที่จะตรวจสอบได้ การที่นายทะเบียนผลักระให้ผู้ขอจดทะเบียนสมรสนำหลักฐานดังกล่าวมาแสดง โดยอ้างหนังสือกรมการปกครองที่ชักชวนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบเงื่อนไขและการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลต่างด้าวกับบุคคลสัญชาติไทย ซึ่งเป็นเพียงหนังสือสั่งการภายในโดยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรสที่กำหนดให้ต้องดำเนินการดังกล่าว กรณีจึงเป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้แก่ประชาชน ดังนั้น การที่นายทะเบียนปฏิเสธการจดทะเบียนสมรสให้แก่บุคคลต่างด้าวกับบุคคลสัญชาติไทย โดยอ้างเหตุว่า ไม่สามารถนำหลักฐานพิสูจน์เงื่อนไขแห่งการสมรสได้ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเป็นบุคคลสัญชาติไทยอยู่กินฉันสามีภรรยากับบุคคลต่างด้าว (ลาวอพยพ) ได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสต่อนายอำเภอหนองบัว (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยปลัดอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายทะเบียนอำเภอในขณะนั้น ปฏิเสธไม่ยอมจดทะเบียนสมรสให้ โดยอ้างว่าคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

เป็นบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบหลักฐานได้ว่าขณะยื่นคำร้องของจดทะเบียนสมรส เป็นผู้มีความสมัครใจตามเงื่อนไขการสมรสหรือไม่ คือ เป็นญาติสืบสายโลหิตกันหรือไม่ หรือมีคู่สมรสอยู่หรือไม่ ตามมาตรา ๑๔๕๐ และมาตรา ๑๔๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นการวินิจฉัยสั่งการตามแนวทางตามหนังสือสั่งการกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๐.๒/ว ๑๑๗๐ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และได้มีหนังสือแจ้งให้คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไปขอหนังสือรับรองเรื่องดังกล่าวจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลในประเทศไทยต่อมา ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า ได้ไปติดต่อสถานกงสุลสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประจำประเทศไทย จังหวัดขอนแก่นแล้ว เจ้าหน้าที่แจ้งว่าสถานกงสุลไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวแต่เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนท้องที่ออกบัตรประจำตัวลาวอพยพที่จะต้องดำเนินการเอง ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนสมรสให้ต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่อาจหาพยานหลักฐานว่าคู่สมรสเป็นผู้มีความสมัครใจตามที่กฎหมายกำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จดทะเบียนสมรสให้ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนสมรสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การสมรส คือ การที่ชายและหญิงตกลงใช้ชีวิตร่วมกันเพื่อสร้างครอบครัว ซึ่งถือเป็นหน่วยของสังคมที่สำคัญที่สุด เนื่องจากสถาบันครอบครัวเป็นรากฐานของสังคม การสมรสจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งในบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายของความเป็นมนุษย์การสมรสเพื่อสร้างครอบครัว จึงไม่อาจถูกจำกัดสิทธิเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนาและการศึกษาอบรม อย่างไรก็ตาม รัฐไม่อาจปล่อยให้บุคคลสมรสกันได้อย่างเสรีโดยปราศจากหลักเกณฑ์หรือการควบคุมแต่หลักเกณฑ์หรือการควบคุมที่รัฐกำหนดขึ้นใช้บังคับ นั้น ย่อมต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่จะมุ่งเสริมสร้างให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งและมั่นคง การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบหรือรับจดทะเบียน จึงต้องปฏิบัติหรือดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการที่จะมุ่งเสริมสร้างให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งและมั่นคงดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ปรากฏว่า ก่อนที่คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจะยื่นคำขอจดทะเบียนสมรสต่อผู้ถูกฟ้องคดี คู่สมรสแต่ละคนได้เข้ามาอยู่กินฉันสามีภริยากับคู่สมรสของตน ในประเทศไทยเป็นเวลาหลายสิบปีจนบุตรคนแรกของแต่ละคนก็มีอายุระหว่าง ๒๙ ปี ถึง ๓๖ ปี ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะตรวจสอบหรือยากที่จะนำหลักฐานทางทะเบียนของบุคคลต่างด้าวเหล่านี้ ในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมาแสดงให้ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าไม่เคยสมรสมาก่อน อีกทั้ง เจ้าหน้าที่สถานกงสุลยังแจ้งว่าไม่มีหน้าที่ที่จะรับรองในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย ต่อมาในระหว่างการพิจารณาคดีผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้ขอให้กำนันตำบลนาแห้วรับรองสถานภาพการสมรสของบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าขอจดทะเบียนสมรสด้วย ซึ่งกำนันตำบลนาแห้วได้มีหนังสือรับรองสถานภาพการสมรสของบุคคลดังกล่าว โดยมีข้อความว่า “กรณีเกี่ยวกับเงื่อนไขการสมรสว่าบุคคลต่างด้าว (คนลาวอพยพ) มีคู่สมรสอยู่ก่อนหรือไม่นั้น ข้าพเจ้าขอชี้แจงและยืนยันว่า บุคคลทั้งห้าดังกล่าว ได้มาอยู่กินฉันสามีภริยาในเขตปกครองของข้าพเจ้ามานานกว่า ๓๐ ปี...” ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่บุคคลต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนสมรสต่อผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับรองตนเองว่ายังไม่มีคู่สมรสมาก่อนก็ย่อมมีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า คู่สมรสของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่มีคู่สมรสตามมาตรา ๑๔๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับข้อเท็จจริงตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหลักฐานข้อมูลต่าง ๆ ของคู่สมรสที่เป็นคนต่างด้าว (ลาวอพยพ) อยู่ในความครอบครองทั้งบัตรประจำตัวและข้อมูลทะเบียนประวัติคนต่างด้าวซึ่งเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมตรวจสอบและพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าไม่อยู่ในเงื่อนไขต้องห้ามมิให้จดทะเบียนสมรสเนื่องจากเป็นญาติสืบสายโลหิตโดยตรง หรือมีคู่สมรสอยู่ตามมาตรา ๑๔๕๐ และมาตรา ๑๔๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดี กล่าวอ้างแต่อย่างใด และแม้ว่า บุคคลต่างด้าวซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าบางรายหรือทุกคนจะเคยมีคู่สมรสมาก่อนในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก็ตาม แต่การที่

บุคคลต่างด้าวดังกล่าวได้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยและอยู่กินฉันสามีภรรยากับผู้ฟ้องคดีทั้งห้า เป็นเวลายาวนานหลายสิบปี ย่อมต้องถือว่าบุคคลต่างด้าวเหล่านี้จงใจละทิ้งร้างอีกฝ่ายหนึ่งประกอบกับหนังสือกรมการปกครองที่ชักชวนแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบเงื่อนไขและการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลต่างด้าวกับบุคคลสัญชาติไทยเป็นหนังสือสั่งการภายในของหน่วยงานอันเป็นการกำหนดขั้นตอนและแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนสมรสกำหนดให้ต้องดำเนินการดังกล่าว อีกทั้ง การพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและคู่สมรสจะเป็นผู้มีคุณสมบัติต้องห้ามในกรณีเป็นญาติสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปหรือลงมา หรือเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมแต่บิดาหรือมารดา หรือมีคู่สมรสอยู่ในขณะที่ต้องจดทะเบียนสมรส อันจะทำให้เงื่อนไขแห่งการสมรสไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถสอบสวนและตรวจสอบได้ตามอำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีผลักภาระให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจะต้องนำพยานหลักฐานหนังสือรับรองของสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลมาพิสูจน์คุณสมบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสดังกล่าว จึงเป็นการสร้างภาระเกินสมควรให้แก่ประชาชน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุดังกล่าว เพื่อปฏิเสธการจดทะเบียนสมรสตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้องขอ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีโดยมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจดทะเบียนสมรสให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งห้าตามคำร้องขอจดทะเบียนและบันทึกทะเบียนครอบครัวของผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากับคู่สมรส

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๓๓/๒๕๕๗)

๑.๑.๓ พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองที่มีพยานเพียงคนเดียว

พินัยกรรมมีหลายรูปแบบ... ตามแต่ความประสงค์ของผู้จัดทำ เช่น พินัยกรรมแบบเขียนเองทั้งฉบับ พินัยกรรมแบบเอกสารลับ พินัยกรรมแบบทำด้วยวาจา โดยแต่ละแบบก็จะมีวิธีการจัดทำที่แตกต่างกันไป ซึ่งผู้จัดทำจำเป็นต้องศึกษาให้ดีก่อน เพราะพินัยกรรมแต่ละแบบจะต้องทำให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงจะมีผลใช้บังคับได้

สำหรับ “พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง” นั้น ก็เป็นพินัยกรรมรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมเนื่องจากเป็นพินัยกรรมที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนในการจัดทำด้วย ผู้ทำย่อมอุ่นใจว่าถูกต้องใช้ได้อย่างแน่นอน

คอลัมน์อุทาหรณ์จากคดีปกครองฉบับนี้ จึงเป็นเรื่องราวปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง อันเป็นข้อเตือนใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่จัดทำพินัยกรรมดังกล่าว

กรณีนางชื่นใจซึ่งเป็นมารดาของนายสมบัติได้ยื่นคำร้องขอทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง ต่อนายอำเภอซึ่งขณะนั้นปลัดอำเภอได้รักษาราชการแทนนายอำเภอ โดยพินัยกรรมระบุข้อความว่าถ้านางชื่นใจถึงแก่ความตาย จะยอมยกที่ดิน น.ส. ๓ ก. ทั้งแปลงให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่นายสมบัติ รวมทั้งขอมอบพินัยกรรมและขอแต่งตั้งนายสมบัติเป็นผู้จัดการมรดก

ต่อมาเมื่อนางชื่นใจถึงแก่ความตาย นายสมบัติจึงได้ยื่นคำร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกและศาลจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้นายสมบัติเป็นผู้จัดการมรดก ส่วนพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองที่นางชื่นใจได้ทำไว้ปรากฏว่ามีนางสวย เจ้าหน้าที่ปกครองชำนาญงาน ลงลายมือชื่อเป็นพยานคนเดียว (ตามกฎหมายต้องมีพยานอย่างน้อย ๒ คน) และปลัดอำเภอได้ลงลายมือชื่อในฐานะกรรมการอำเภอ แต่ไม่ได้ประทับตราตำแหน่งไว้ พินัยกรรมดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๗๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทรัพย์สินมรดกของนางชื่นใจจึงต้องนำมาแบ่งแก่ทายาททั้ง ๙ คน ทำให้นายสมบัติไม่ได้รับที่ดินทั้งแปลงตามที่ระบุในพินัยกรรม !!

เรื่องนี้ นายสมบัติผู้เสียประโยชน์ เห็นว่า การที่พินัยกรรมตกเป็นโมฆะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ของปลัดอำเภอ จึงยื่นฟ้องกรมการปกครองต่อศาลปกครองขอให้กรมการปกครอง (หน่วยงานต้นสังกัด) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเอง

ประเด็นที่น่าสนใจคือ การที่พินัยกรรม ฉบับดังกล่าวตกเป็นโมฆะ เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของปลัดอำเภอหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปความได้ว่า พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง ตามมาตรา ๑๖๕๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นรูปแบบที่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก็คือนายอำเภอเป็นผู้จัดบันทึกข้อความตามความประสงค์ของผู้ทำพินัยกรรม เพื่อมุ่งให้พินัยกรรมนั้นมีความถูกต้อง ครบถ้วน และสมบูรณ์ มีผลบังคับได้ตามเจตนาของผู้ทำพินัยกรรม โดยต้องมีพยานอย่างน้อย ๒ คน

เมื่อนางชื่นใจประสงค์จะทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง ซึ่งขณะนั้นปลัดอำเภอ ได้รักษาการแทนนายอำเภอจึงมีหน้าที่ในการจัดทำและต้องตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของพินัยกรรมที่ตนได้จัดทำให้ผู้ร้องขอว่ามีรายการครบถ้วนสมบูรณ์ตามที่มาตรา ๑๖๕๘ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) กำหนดไว้หรือไม่ ก่อนที่ตนจะลงนามและประทับตราประจำตำแหน่งในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมตามที่มาตรา ๑๖๕๘ วรรคหนึ่ง (๔) กำหนด

เมื่อพินัยกรรมดังกล่าวมีนางสวลงลายมือชื่อไว้ในฐานะพยานเพียงคนเดียว และปลัดอำเภอ ได้ลงลายมือชื่อในฐานะกรรมการอำเภอผู้มีหน้าที่จดข้อความที่ผู้ทำพินัยกรรมแจ้งให้ทราบ แต่ไม่ได้ประทับตราตำแหน่งไว้เป็นสำคัญ พินัยกรรมดังกล่าวจึงขัดกับมาตรา ๑๖๕๘ และตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา ๑๗๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ดังนั้น การกระทำของปลัดอำเภอจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้พินัยกรรมตกเป็นโมฆะ ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อนายสมบัติตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรมการปกครองจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นายสมบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๒/๒๕๖๒)

คดีดังกล่าว... นับว่าเป็นอุทาหรณ์ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่จัดทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรา ๑๖๕๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ข้อความที่ระบุถูกต้องตรงตามความประสงค์ของผู้จัดทำพินัยกรรม มีพยานลงลายมือชื่ออย่างน้อยสองคน ผู้ทำพินัยกรรมได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำพินัยกรรมต้องลงลายมือชื่อ วัน เดือน ปี พร้อมประทับตราตำแหน่งไว้เป็นสำคัญด้วย ทั้งนี้ เพราะการจัดทำพินัยกรรมถือเป็นเรื่องใหญ่ที่ส่งผลเสียหายต่อผู้รับประโยชน์ตามพินัยกรรมหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ซึ่งเมื่อกรมการปกครองได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วย่อมมีสิทธิไต่เบี่ยงกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้

๑.๒ กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

๑.๒.๑ การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๑)

การที่นายทะเบียนรับแจ้งการย้ายเข้าเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านที่ได้จากการขายทอดตลาดของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านซึ่งได้มาจากการขายทอดตลาด ถือเป็นการดำเนินการโดยชอบตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

คำสั่งย้ายชื่อบุคคลอื่นไปยังทะเบียนบ้านกลางถือเป็นคำสั่งทางปกครอง อันมีผลทำให้นายทะเบียนจะต้องให้โอกาสแก่บุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นกรณีที่โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่ง แต่เมื่อจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ทำให้เชื่อได้ว่าบุคคลข้างต้นไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านเลขที่เดิมแล้วเป็นเวลาเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันและไม่ทราบว่าบุคคลดังกล่าวอยู่ที่ใด จึงเป็นกรณีที่โดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนไม่อาจกระทำได้อันเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ นายทะเบียนจึงไม่จำเป็นต้องให้โอกาสแก่บุคคลดังกล่าวในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีคำสั่งย้ายบุคคลข้างต้นออกจากทะเบียนบ้าน

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๗/๖๗ หมู่ที่ ๕ ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสามีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินและบ้านเลขที่ดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อบ้านและที่ดินแปลงข้างต้นจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรี ซึ่งภายหลังจากได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครปากเกร็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ขอย้ายชื่อตนเองเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านพิพาท ในฐานะเจ้าบ้าน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาอนุญาตให้ตามคำขอ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้าน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากบ้านที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยไม่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปอยู่ที่ใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้าง จึงดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองจากทะเบียนบ้านเลขที่พิพาทไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่ากรดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงอาศัยในบ้านดังกล่าวมาโดยตลอด อีกทั้งก่อนย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสดำเนินการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ก่อนดำเนินการแต่อย่างใด กรณีเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลนครปากเกร็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย้ายชื่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ออกจากทะเบียนบ้านพิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยินยอม และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย้ายชื่อเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านพิพาท หากไม่ยินยอมขอให้ถือคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนา รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกันชำระค่าเสียหายจากการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้านโดยไม่ชอบให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ที่ดินและบ้านเลขที่ ๘๗/๖๗ เดิม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสามีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยมีชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในทะเบียนบ้านและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีสถานภาพเป็นเจ้าบ้าน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินและบ้านพิพาทจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปขอจดทะเบียนเพื่อรับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาทที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีสาขาปากเกร็ด เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น ในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้

ยื่นคำร้องขอย้ายเข้ามาอยู่และเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านเลขที่พิพาท และวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านที่พิพาทแล้วเช่นเดียวกัน และโดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “เจ้าบ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวครอบครองบ้านในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใดก็ตาม ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จะมีสถานะเป็นเจ้าบ้านเดิม แต่เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าของบ้านพิพาท ซึ่งสามารถระบุสถานภาพของตนเองว่าเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านพิพาท หรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นเจ้าบ้านแทนตนเองได้โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีความเกี่ยวพันใด ๆ ในบ้านหลังพิพาทแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอแจ้งการย้ายที่อยู่ให้ตนเองออกจากทะเบียนบ้านเดิมเพื่อเข้าอยู่และเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านพิพาทในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการให้ตามคำร้องขอ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบด้วยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ แล้ว

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า การย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง ได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐” แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาทไปยังทะเบียนบ้านกลาง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ กล่าวคือ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านพิพาททำให้สามารถนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ เช่น ใช้ในการสมัครงาน หรือสมัครเรียน เป็นต้น แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จากทะเบียนบ้านพิพาทไปยังทะเบียนบ้านกลาง มีผลเป็นการตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและรับรองรายการของบุคคล เพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ข้างต้น ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๘ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านพิพาทไปยังทะเบียนบ้านกลาง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเนื่องจากในขณะเกิดเหตุ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ มิได้กำหนดรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว อันถือเป็นคู่กรณีตามนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาทไปยังทะเบียนบ้านกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เสียก่อน กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเสียก่อน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากบ้านเลขที่พิพาทไปทะเบียนบ้านกลางนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำสำเนาหนังสือสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรี ที่ ยธ ๐๕๑๒.๐๘/๒๙๒๒๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ มาแสดง ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นการรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับคดีต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดนนทบุรี มีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า ในการสั่งประกาศขายทอดตลาดบ้านพิพาทใช้วิธีปิดประกาศแสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มิได้อาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวแล้ว ประกอบกับเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นรายงานปิดประกาศยึดทรัพย์ของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และรายงานการเดินหมาย ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ซึ่งจากเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า บ้านเลขที่พิพาทมีสภาพทิ้งร้าง บ้านปิดประตูใส่กุญแจสอบถามผู้อาศัยอยู่สถานที่ใกล้เคียงก็ไม่มีผู้ใดทราบว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จะอยู่ ณ สถานที่นั้นหรือไม่จากพยานหลักฐานข้างต้น จึงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มิได้อาศัยอยู่ในบ้านเลขที่พิพาทแล้ว

กรณีจึงเข้าช้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สำหรับกรณีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการแจ้งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาทไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลาง ขอบด้วยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ หรือไม่ นั้น โดยที่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า เมื่อผู้อยู่ในบ้านใดออกจากบ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และเจ้าบ้านไม่ทราบว่าผู้นั้นไปอยู่ที่ใด ให้เจ้าบ้านแจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งภายในสามสิบวัน นับแต่วันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยระบุว่าไม่ทราบที่อยู่ และให้นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการผู้นั้นในทะเบียนบ้านกลาง จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติข้างต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์การแจ้งย้ายกรณีไม่ทราบที่อยู่ได้ ส่วนรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรฯ ซึ่งข้อ ๘๑ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดว่าเมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นได้รับแจ้งการย้ายออกโดยไม่ทราบที่อยู่ของคนที่มิใช่ชื่อในทะเบียนบ้าน ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) สอบสวนผู้แจ้งให้ได้ข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวได้ออกจากบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันและไม่ทราบว่าบุคคลดังกล่าวไปอยู่ที่ใด (๒) ดำเนินการแจ้งการย้ายออกตามข้อ ๗๙ โดยอนุโลม (๓) เพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวในทะเบียนบ้านกลางของสำนักทะเบียน... เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านพิพาท โดยได้ย้ายชื่อเข้าในทะเบียนบ้านในฐานะเจ้าบ้านในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนใส่ชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ สิทธิในการครอบครองบ้านพิพาทจึงเริ่มนับจากวันดังกล่าว ดังนั้น เมื่อในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่มีการยื่นคำร้องขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ครอบครองบ้านพิพาทมาเกิน ๑๘๐ วัน อีกทั้ง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ออกจากบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือกรรมสิทธิ์เกิน ๑๘๐ วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๗๙ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรฯ แล้ว จึงได้ดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นการดำเนินการแจ้งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาทไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลางโดยชอบตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ และมีใช้การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕๒/๒๕๕๙)

๑.๒.๒ การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๒)

ตามหลักนิติรัฐ องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบรวมทั้งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจแก่นายทะเบียนในการแจ้งย้ายชื่อบุคคลผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่มิได้พักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวตลอดเวลา ออกจากทะเบียนบ้านที่มีชื่ออยู่เข้าทะเบียนบ้านกลางได้ การที่นายทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้างมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านที่มีชื่ออยู่เข้าทะเบียนบ้านกลางโดยอาศัยเหตุดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเป็นคำสั่งทางปกครอง ก่อนจะออกคำสั่งดังกล่าว นายทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้างจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน การที่นายทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้างออกคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านที่มีชื่ออยู่เข้าทะเบียนบ้านกลาง

โดยไม่ดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สรุปข้อเท็จจริง

นายทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจาก ทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ หมู่ที่ ๑ ตำบลโพธิ์ประทับช้าง อำเภอโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร และเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านกลางสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง ตามคำร้องเรียน เนื่องจากการแจ้งย้ายที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีมาอยู่บ้านเลขที่ดังกล่าว เป็นการแจ้งย้ายผิดข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๑.๒/๒๗๓๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ กล่าวคือ เป็นการแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้านแต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอยู่อาศัยจริง เพื่อการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และต่อมานายอำเภอโพธิ์ประทับช้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านเลขที่เดิม และขอเพิ่มชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบ้านเลขที่พิพาทและในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามหลักนิติรัฐนั้น องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และโดยที่อำนาจของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นเพียงอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียน และหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องเท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดว่าผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดจะต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวตลอดเวลา มิฉะนั้น ให้นายทะเบียนมีอำนาจแจ้งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวจากทะเบียนบ้านที่มีชื่ออยู่เข้าทะเบียนบ้านกลางได้ซึ่งหากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นนั้นจริง ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มิภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดหนึ่ง แต่มีความจำเป็นต้องไปทำงานหรือไปศึกษาอยู่ในอีกจังหวัดหนึ่ง โดยมีได้มีความประสงค์ที่จะย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในจังหวัดที่ไปทำงานหรือไปศึกษา อีกทั้ง ส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและขอคำรับรองของราชการเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้เหมือนอย่างทะเบียนบ้านเดิม ส่วนหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๑.๒/๒๗๓๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ นั้น มีสถานะเป็นเพียงหนังสือตอบข้อหารือระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี กับกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการมีคำสั่งย้ายชื่อบุคคลใดออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลางได้ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเดิม และเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านกลางสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

และโดยที่คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วย เมื่อกรณีนี้ปรากฏว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน

จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ การออกคำสั่งทางปกครองข้างต้น ไม่ใช่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนอันเข้าข่ายยกเว้นที่ไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เนื่องจากก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน ได้จัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน โดยมีหนังสือแจ้งให้เจ้าบ้าน มาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งได้สอบปากคำพยานบุคคลบางกลุ่ม จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเวลาเพียงพอที่จะ เปิดโอกาสให้บุคคลอื่น ๆ มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ยกเว้นผู้ฟ้องคดี กรณีนี้ จึงไม่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ นายทะเบียนในการเรียกเจ้าบ้านหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือให้แสดงหลักฐานต่างๆ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียน ราษฎร โดยเมื่อนายทะเบียนเรียกบุคคลดังกล่าวมาชี้แจงแล้ว ก่อนจะออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิ ของบุคคลใด นายทะเบียนก็ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ในทางกลับกัน หากนายทะเบียนใช้อำนาจ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ แล้วไม่ประสงค์ที่จะออกคำสั่งทางปกครอง นายทะเบียนก็ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ อีกแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่า ก่อนออกคำสั่งพิพาทได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ แล้ว จึงไม่อาจรับฟังได้

เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นสมควรที่จะกำหนดค่าบังคับ ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งข้างต้น มีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งจะมีผลในทางนิติบัญญัติว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีชื่อ อยู่ในทะเบียนบ้านเต็มตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีย้ายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้าน ดังกล่าวในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เมื่อนับถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๙ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านพิพาทติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติในการใช้สิทธิ เลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ ดำเนินการขอเพิ่มชื่อตนเองต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่น้อยกว่า ๓ วัน ตามข้อบังคับดังกล่าว จึงเห็นสมควรแก้ไขให้ครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบฉบับเดียวกัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีภาระหน้าที่ต้องเพิ่มชื่อ ผู้ฟ้องคดีในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดค่าบังคับ แต่ควรกำหนดไว้เป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับ แนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ย้ายชื่อ ผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านพิพาทเข้าทะเบียนบ้านกลางสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง โดยให้มีผลย้อนหลัง นับตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันที่ออกคำสั่งเป็นต้นไป โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา คือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๙ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๑๒๑/๒๕๕๕ ที่อ.๑๒๒/๒๕๕๕ ที่อ.๑๒๓/๒๕๕๕ ที่อ.๑๒๔/๒๕๕๕ และที่ อ.๑๒๕/๒๕๕๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๑.๒.๓ การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๓)

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชนอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยการให้โอกาสแก่ประชาชนในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดที่อาจกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านโดยไม่ได้ออกโอกาสแก่บุคคลดังกล่าวโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง จึงไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์อันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการประกันสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลข้างต้น อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานเขตบางกะปิ ซึ่งเป็นสำนักงานเขตที่ผู้ฟ้องคดีเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน มีหนังสือถึงผู้อำนวยการเขตพระนคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แจ้งให้จำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคล ของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๙ ถนนมหาไชย แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่อยู่ปัจจุบันของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากสำนักงานเขตบางกะปิตรวจสอบทะเบียนบ้านที่ผู้ฟ้องคดีเคยมีชื่ออยู่ย้อนหลังกลับไปพบว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เลขที่ ๓/๕๕ หมู่ที่ ๓ แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีเคยอยู่มาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๗ และแจ้งย้ายออก จึงเป็นบุคคลที่มีอยู่ในทะเบียนบ้านโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ต่อมา ผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่นเขตพระนครได้จำหน่ายชื่อ และรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๙ ดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งเจ้าบ้านเลขที่ข้างต้นให้นำสำเนาทะเบียนบ้านไปแสดงต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเขตพระนครเพื่อแก้ไขรายการให้ถูกต้อง รวมทั้งมีหนังสือแจ้งสำนักงานเขตบางกะปิว่าสำนักงานเขตพระนคร ได้ดำเนินการจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๙ แล้ว และจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีในใบแจ้งการย้ายที่อยู่ (ท.ร. ๕ ตอน ๑) สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตจอมทอง (สำนักทะเบียนท้องถิ่นเขตที่ผู้ฟ้องคดีเคยมีชื่ออยู่ก่อนย้ายมาอยู่ ณ ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านปัจจุบัน) เป็นการเฉพาะราย รวมทั้งรายงานการจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีไปยังสำนักทะเบียนกลางเรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านที่ถูกจำหน่าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว ยืนยันว่าไม่สามารถเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านดังกล่าวได้ รวมทั้งได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อเพื่อจะได้ดำเนินการส่งตัวผู้ฟ้องคดีไปพิสูจน์สัญชาติที่สำนักงาน ตรวจคนเข้าเมือง แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานต่าง ๆ ก่อน อีกทั้ง ไม่ได้เสนอเรื่องให้นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติก่อนการจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านพิพาทรวมทั้งให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าในทะเบียนบ้านดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับข้อ ๑๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกให้เจ้าบ้านหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยสามารถเข้าไปสอบถามผู้ที่อยู่ในบ้านใด ๆ ได้ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร และการที่นายทะเบียนจะสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลใดออกจากทะเบียนบ้านได้กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการสอบสวนพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคล และพยานเอกสารก่อน เนื่องจากการสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน เป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชนอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ประกันสิทธิแก่บุคคลในการปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยการให้โอกาสแก่บุคคลในการโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจาก

ได้รับแจ้งจากสำนักงานเขตบางกะปิว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่น ไม่ได้สอบสวนหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดี ในการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะดำเนินการจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๙ แต่อย่างใด ดังนั้น กระบวนการในการสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดี ออกจากทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์อันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น สำคัญ ในการประกันสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๔/๒๕๕๕)

๑.๒.๔ การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๔)

การยื่นคำขอทำบัตรประจำตัวประชาชนโดยใส่ชื่อของบุคคลอื่นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่นายทะเบียนท้องถิ่นดำเนินการสอบสวน และต่อมาได้สั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ยื่นคำขอ ออกจากทะเบียนบ้าน จึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ การทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบข้อ ๑๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วย การจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนต่อเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครสมุทรสาคร (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) โดยใช้ชื่อนางสาว ส. ตามหลักฐานทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๘ ถนนเศรษฐกิจ ตำบลมหาชัย อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ให้การรับรองในการขอมีบัตรประจำตัว ประชาชนดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงนายทะเบียนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่บุคคลสัญชาติไทยและไม่ใช่บุคคลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงชื่อรับรอง จึงขอยกเลิกการให้การรับรองกรณี ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ดังกล่าวได้สอบสวนพยานบุคคลและพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องซึ่งสรุปผลได้ว่า ผู้ฟ้องคดีดำเนินการทำบัตรประจำตัวประชาชน โดยใช้ชื่อนางสาว ส. ซึ่งเป็นอีกชื่อหนึ่งของนาง อ. ที่ไม่ได้ใช้โดยทุจริต นายทะเบียนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่นายทะเบียนท้องถิ่น ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ๑ ตั้งขึ้น นั้น นาง อ. ได้ให้ การว่าตนเองมีชื่อในทะเบียนบ้าน ๒ ชื่อ คือ ชื่อนางสาว ส. และชื่อนาง อ. ภายหลังแต่งงานได้ใช้ชื่อนาง อ. เรื่อยมา นาง อ. ได้ทราบจากผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน จึงแจ้งให้ผู้ฟ้อง คดีทราบว่า นาง อ. มีชื่ออีกชื่อหนึ่งที่มีได้ใช้ผู้ฟ้องคดีจึงให้นาง อ. นำทะเบียนบ้านมาให้และผู้ฟ้องคดีนำไปดำเนินการ ทำบัตรประจำตัวประชาชนดังกล่าว เห็นว่า ตามข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่ปรากฏว่า นาง อ. มีสาเหตุโกรธเคืองกับ ผู้ฟ้องคดีมาก่อน อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ให้การต่อนิติกรที่ทำการปกครองจังหวัดสมุทรสาครว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เรียกนาย ม. ซึ่งทำงานอยู่ที่เทศบาลมาสอนผู้ฟ้องคดีและให้พูดตามรายละเอียดที่ได้เตรียมไว้เพื่อทำการสวมตัว เป็นนางสาว ส. เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ใช่นางสาวตามที่กล่าวอ้าง เนื่องจากนางสาว ส. มีชื่อตามทะเบียนบ้าน ๒ ชื่อ โดยมีชื่อ อีกชื่อว่า นาง อ. ซึ่งเป็นรายการบุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมายส่วนรายการบุคคลของนางสาว ส. เป็นรายการที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีได้นำมาอ้างเป็นชื่อของตนดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้อ้างตนเป็นบุคคลอื่น เพื่อยื่นคำขอทำบัตรประจำตัวประชาชน การที่นายทะเบียนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจำหน่ายชื่อ

และรายการบุคคลผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน จึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบข้อ ๑๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๓๗/๒๕๕๖)

๑.๒.๕ การจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (๕)

“ทะเบียนบ้าน” เป็นเอกสารราชการสำคัญที่ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อระบุนายทะเบียนที่ตั้งของบ้าน และรายการต่าง ๆ ของบุคคลในบ้าน ได้แก่ชื่อ นามสกุล เลขประจำตัวประชาชน ชื่อบิดามารดา ภูมิลำเนาเดิม หลักฐานทางทะเบียนราษฎรดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ เท่านั้น หากแต่ยังสำคัญต่อบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือผู้เกี่ยวข้องในการพิสูจน์ ตรวจสอบหรือยืนยันตัวบุคคลสำหรับรับบริการหรือสวัสดิการจากรัฐหรือการใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ จากรัฐในฐานะประชาชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ เช่น การรับบริการสาธารณสุข การรับบริการในการศึกษา การใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกระดับหรือสำหรับการแสดงตัวเพื่อประโยชน์ในการสมัครงานหรือการทำนิติกรรมสัญญา เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ “ทะเบียนบ้าน” มีความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ทำให้บางครั้งมีผู้นำข้อมูลทางทะเบียนไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือกระทำความผิดประการใด ๆ เพื่อให้สามารถใช้ทะเบียนบ้านแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น การดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึกการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนต่าง ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบหรืออำนาจหรือแจ้งรายการให้ผิดไปจากความเป็นจริง ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ วรรคสาม กำหนดให้ “นายทะเบียน” มีอำนาจสั่งไม่รับแจ้งจำหน่ายรายการทะเบียน เพิกถอนหลักฐานทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้อง

ดังเช่นคดีที่จะนำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของ “นายทะเบียน” ย้ายชื่อของผู้มีชื่อในทะเบียนบ้าน เข้า “ทะเบียนบ้านกลาง” (ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน) โดยเห็นว่า “เป็นการแจ้งย้ายที่อยู่ผิดจากข้อเท็จจริง กล่าวคือ เป็นการแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้าน แต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอาศัยอยู่จริง” ทำให้ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายจากบ้านเลขที่ ๒๕๗/๑ เข้าบ้านเลขที่ ๘๘ แต่ต่อมาเมื่อผู้ร้องเรียนต่อนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่ามีการย้ายคนจากนอกหมู่บ้านเข้ามาในหมู่บ้านเพื่อหวังผลในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมอบหมายให้ปลัดอำเภอไปประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการย้ายที่อยู่ และหลังจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนแล้ว นายทะเบียนอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง สำนักทะเบียนอำเภอ โดยเห็นว่าแจ้งย้ายที่อยู่ผิดจากข้อเท็จจริงเป็นการแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้าน แต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอาศัยอยู่จริง

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้อง ขอให้นายทะเบียนอำเภอ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ตามเดิม และแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง และขอให้นายอำเภอ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่นายทะเบียนอำเภอและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านและในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ นายทะเบียนอำเภอจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการออกคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าทะเบียนบ้านกลางโดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามเดือน ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านยังสามารถนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ เช่น ใช้ในการสมัครงาน สมัครเข้าศึกษา แต่การมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีไปยังทะเบียนบ้านกลาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และยังมีผลเป็นการตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและรับรองรายการของบุคคลเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ เหมือนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดิมตามข้อ ๔๘ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ไปยังทะเบียนบ้านกลาง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

ตามหลักนิติรัฐ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย และอำนาจของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นเพียงอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียนและหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องเท่านั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่า ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด จะต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวตลอดเวลา มิฉะนั้น นายทะเบียนก็จะมิอาจแจ้งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวจากทะเบียนบ้านที่มีชื่ออยู่เข้าทะเบียนบ้านกลางได้

ซึ่งหากมีบทบัญญัติเช่นนั้นจริง ย่อมจะส่งผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มิใช่ภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดหนึ่ง แต่ต้องมีความจำเป็นไปทำงานหรือไปศึกษาอยู่ในอีกจังหวัดหนึ่ง โดยมีได้มีความประสงค์ที่จะย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในจังหวัดที่ไปทำงานหรือไปศึกษา เพราะหากนายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวเข้าทะเบียนบ้านกลางได้จริง จะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและขอรับรองของราชการเพื่อนำไปใช้อ้างอิง หรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้เหมือนอย่างทะเบียนบ้านเดิม และหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๑.๒/๒๗๓๖๒ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นเพียงหนังสือตอบข้อหารือ มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย้ายบุคคลใดออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลาง

ดังนั้น คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ ๒ กระบวนการก่อนการออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เมื่อคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เป็นคำสั่งทางปกครองและพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้มีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ มาใช้บังคับ เมื่อก่อนที่จะมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ และไม่เข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

เนื่องจากก่อนที่จะออกคำสั่งย้าย ได้จัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน มีหนังสือแจ้งเจ้าบ้านให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งได้ทำการสอบปากคำพยานบุคคลบางกลุ่มจึงมีเวลาเพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่น ๆ มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ยกเว้นผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

และตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนในการเรียกเจ้าบ้านหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้แสดงหลักฐานต่าง ๆ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร แต่เมื่อนายทะเบียนเรียกบุคคลดังกล่าวมาชี้แจงแล้วจะออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลใด นายทะเบียนก็ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองแต่ในทางกลับกัน หากนายทะเบียนใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แล้ว แต่ไม่ประสงค์ที่จะออกคำสั่งทางปกครอง นายทะเบียนก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง โดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับซึ่งจะมีผลในทางนิติบัญญัติว่าผู้ฟ้องคดีมีชื่อในทะเบียนบ้าน ๘๘ ตั้งแต่วันที่ย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้านดังกล่าวและมีผลทำให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน อันทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา คือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้มีแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญคือ (๑) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย และ (๒) ในการออกคำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไว้ จะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนด เช่น การให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้ง ชี้แจง และแสดงพยานหลักฐานของตนหรือการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว นอกจากจะไม่คุ้มครองความเป็นธรรมให้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว ยังเป็นการสร้างความไม่ไว้วางใจให้กับประชาชนที่มีต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

๑.๒.๖ การสั่งจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนเอกสารการทะเบียนราษฎรและรายการที่เกี่ยวข้อง บัตรประจำตัวประชาชน

แม้การแจ้งเกิดของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการแจ้งเกิดเกินกำหนด แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่นายทะเบียนผู้รับแจ้งการเกิดจะได้ออกสูติบัตรให้แก่ผู้แจ้ง นายทะเบียนได้ตรวจสอบหลักฐานของผู้แจ้งสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน บัตรประจำตัวประชาชนบิดามารดา และหนังสือรับรองการเกิดแล้วเห็นว่า เป็นการแจ้งการเกิดเกินเวลาของกม.สัญชาติไทย จึงดำเนินการรับแจ้งการเกิดและได้ลงรายการในสูติบัตรเพิ่มชื่อของผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้าน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านจึงเป็นไปโดยชอบด้วยข้อ ๕๗ ประกอบกับข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และการยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนกรณีเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ชอบด้วยข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้ว ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงที่เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดี

เป็นบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย และมีสัญชาติไทย ดังนั้น การที่นายทะเบียนมีคำสั่งจำหน่ายยกเลิกเพิกถอนเอกสารทางทะเบียนราษฎร และรายการเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นคนสัญชาติไทย โดยนายอำเภอคลองท่อม ในฐานะนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกสูติบัตรและเลขบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อมา สำนักกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษมีหนังสือถึงอธิบดีกรมการปกครอง ในฐานะนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับการประสานจากสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีน ประจำประเทศไทย ให้จับกุมตัวนาย จ. ผู้ต้องหา ตามหมายจับของเจ้าหน้าที่ตำรวจสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งน่าจะเชื่อได้ว่าหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยและจากการสืบสวนทราบว่าบุคคลดังกล่าวและภรรยาปัจจุบันมีบัตรประจำตัวประชาชนไทยและถือสัญชาติไทย จึงขอความร่วมมือตรวจสอบข้อมูลสถานภาพบุคคลของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบรายการบุคคลในข้อมูลการทะเบียนราษฎรและรายการบัตรประจำตัวประชาชนในฐานข้อมูลทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนแล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๐๗ บิดาชื่อ นาย ส. มารดาชื่อ นาง จ. มีภูมิลำเนาปัจจุบันบ้านเลขที่ ๓๒๖/๑๒๙ ถนนอานวยสงคราม แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร โดยเข้ามา อยู่บ้านเลขที่ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลประเภทที่ ๒ กล่าวคือ เป็นบุคคลที่เกิดและมีสัญชาติไทย แต่ได้แจ้งเกิดเพิกถอนกำหนดขณะที่ผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๓๐ ปีและได้ยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนกรณีเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๘ ที่สำนักทะเบียนอำเภอคลองท่อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ เพื่อแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีการแจ้งเกิดเพิกถอนกำหนดของผู้ฟ้องคดีผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีการแจ้งเกิดเพิกถอนกำหนดคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า จากการตรวจสอบรายการบุคคลในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรและรายการบัตรประจำตัวประชาชนในฐานข้อมูลทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนแล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๖/๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลเพพหลา อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ และไม่ปรากฏหลักฐานการแจ้งเกิดเพิกถอนกำหนด จึงน่าจะเชื่อได้ว่าไม่ได้ดำเนินการเป็นไปตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่ปรากฏหลักฐานการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนกรณีเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน จึงน่าจะเชื่อได้ว่าไม่ได้เป็นไปตามระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ และผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ซึ่งสำนักบริหารการทะเบียนมีหนังสือเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกรายการบุคคลและรายการบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย กับความเห็นของสำนักบริหารการทะเบียน และมีหนังสือถึงปลัดกรุงเทพมหานคร ในฐานะนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยกเลิกรายการบุคคลรายผู้ฟ้องคดีและยกเลิกรายการบัตรประจำตัวประชาชน เลขหมายคำขอมีบัตรที่ได้มีการจัดทำขึ้นโดยทุจริตโดยบันทึกสาเหตุว่ามีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่จำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน และให้คืนรายการบุคคลกลับเข้าในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๖/๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลเพพหลา อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ ที่สำนักทะเบียนอำเภอคลองท่อม เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารหลักฐานหลายอย่างรวมทั้งสำเนาสูติบัตรที่สำนักทะเบียนอำเภอคลองท่อมออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีประกอบกับก่อนที่นายทะเบียนผู้รับแจ้งการเกิดจะออกใบ

สุติบัตร นายทะเบียนยอมได้ตรวจสอบหลักฐานของผู้แจ้ง สำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน บิดามารดา (ถ้ามี) หนังสือรับรองการเกิด (ถ้ามี) แล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลา ของคนมีสัญชาติไทยที่เกิดในบ้าน จึงดำเนินการรับแจ้งการเกิดและได้ลงรายการในสูติบัตร เพิ่มชื่อของผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้าน และได้มอบสูติบัตรให้แก่มารดาผู้แจ้ง การแจ้งเกิด เกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปตามข้อ ๕๗ ประกอบกับข้อ ๕๒ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้นายทะเบียนผู้รับแจ้งจะถูกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเนื่องจากทุจริตรับแจ้งเกิดเกินกำหนดและจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนขณะรับราชการก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการทุจริตรับแจ้งเกิดเกินกำหนดและจัดทำบัตรประชาชนให้แก่บุคคลอื่น ไม่ใช่กรณีของผู้ฟ้องคดีอีกทั้ง ในการสอบสวนลงโทษทางวินัยแก่นายทะเบียนยอมต้องมีการตรวจสอบรายการทางทะเบียนราษฎรให้แน่ชัดว่าได้มีการออกบัตรประจำตัวประชาชนอันเป็นเท็จให้กับผู้ใดบ้าง เพื่อดำเนินการให้มีการยกเลิกรายการบุคคลและรายการบัตรประจำตัวประชาชนของผู้นั้น แต่ในการตรวจสอบก็มิได้มีการดำเนินการพาดพิงถึงผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านเป็นไปโดยชอบด้วยข้อ ๕๗ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรฯ และการยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนกรณีเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน ชอบด้วยข้อ ๑๐ (๒) ของระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้ว ส่วนกรณีที่สำนักกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีหนังสือแจ้งผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรคลองท่อมว่าผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจับกุม ซึ่งผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรคลองท่อมมีหนังสือถึงผู้บัญชาการสำนักต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศเพื่อขอเอกสารประกอบคดีเพื่อยืนยันการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีและมีหนังสือถึงผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้ตรวจสอบว่าได้มีการจับกุมผู้ฟ้องคดีและได้ดำเนินกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กลุ่มงานสอบสวน ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ศสส. สตม.) มีหนังสือถึงผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรคลองท่อมว่า ไม่เคยมีการจับกุม ดำเนินคดีอาญา และดำเนินการตามกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับผู้ฟ้องคดีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่บุคคลตามที่สำนักกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้รับการประสานจากสถานทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำประเทศไทยให้ติดตามจับกุม ประกอบกับผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำต่อปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตรว่า การที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย ซึ่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๔ จังหวัดนครราชสีมาได้มีหนังสือรับรองว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เข้าร่วมพัฒนาชาติไทย และเป็นผู้ให้การสนับสนุนงานด้านการข่าวให้กับกองทัพบกภาคที่ ๔ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคง ภายในภาคที่ ๔ ซึ่งสอดคล้องกับคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นมวลชนของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ระหว่างดำเนินการทางการเมืองของครอบครัว ผู้ฟ้องคดีกับครอบครัวได้พลัดหลงกันเนื่องจากหลบหนีการติดตามของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นเด็กกำพร้าอยู่ในค่าย ๕๒๐ (ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย) และนาย ส. ให้ถ้อยคำว่า ขณะเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ มีมวลชนหญิง ๒ คน ชื่อนาง ถ. และนาง จ. เป็นบุคคลที่เกิดในท้องที่ตำบลเพขลา อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ มาขอให้ช่วยตามหาบุตรเป็นผู้หญิงและผู้ชาย ตนจึงติดต่อไปหน่วยงานเขตพื้นที่ต่าง ๆ และได้รับแจ้งจากส่วนกลางว่ามีผู้ชายและผู้หญิงซึ่งเกิดในท้องที่อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ และเป็นผู้ปฏิบัติงานของพรรคคอมมิวนิสต์ฝ่ายประสานงานระหว่างส่วนกลางกับเขตงานภาคใต้จากนั้น ปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางมาที่ค่าย ๕๒๐ และได้พบกับนาง จ. ทั้งสองคนยืนยันว่าเป็นมารดาและบุตรต่อหน้าตน ซึ่งตนและผู้ฟ้องคดีรู้จักคุ้นเคยกัน และเคยประชุมร่วมกัน จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและมีสัญชาติไทย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่ให้จำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนเอกสาร ทางทะเบียนราษฎร และรายการเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการคืนรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน

(ท.ร. ๑๔) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสมือนหนึ่งไม่เคย ถูกเพิกถอนมาก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒๔/ ๒๕๖๑)

๑.๒.๗ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎร โดยไม่มีเอกสารราชการแสดง

กรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารการทะเบียนราษฎร (ปี พ.ศ. เกิดในทะเบียนบ้าน) จากวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๗ เป็นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๙ โดยไม่มีเอกสารราชการมาแสดง เมื่อปรากฏว่านายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลธัญบุรีได้ดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานแล้วรวบรวมหลักฐานเสนอต่อนายอำเภอธัญบุรีพร้อมด้วยความเห็นตามข้อ ๑๑๕ (๒) ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และต่อมานายอำเภอฯ ได้พิจารณาพยานหลักฐานดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย บัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน ทะเบียนบ้านฉบับสำนักทะเบียนอำเภอ ลำลูกกา ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๕ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ทะเบียนบ้านฉบับสำนักทะเบียนอำเภอธัญบุรีฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ทะเบียนประวัติการรับราชการ (ก.พ. ๗) ของผู้ฟ้องคดีและข้อมูลการทะเบียนราษฎร สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง แล้วเห็นว่า เอกสารทั้งหมดระบุข้อมูลตรงกันว่าผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๗ แม้หากนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักฐานสถิติบัตรของพี่สาวร่วมบิดามารดาเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่บันทึกไว้ว่าเกิดเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ แล้วจะพบว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดหลังจากพี่สาวเพียง ๓ เดือน ๒๑ วัน ซึ่งไม่อาจเป็นไปได้ตามหลักการทางการแพทย์แต่ข้อสันนิษฐานดังกล่าว ก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๙ จริงตามที่กล่าวอ้าง เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดียึดถือมาตลอดว่าตนเองเกิดเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๗ โดยใช้วัน เดือน ปีเกิดดังกล่าวบันทึกลงในประวัติการศึกษาในระดับต่าง ๆ รวมถึงการกรอกข้อมูลลงใน ก.พ. ๗ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารราชการอื่นใดยืนยัน โดยมีเพียงมารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นประจักษ์พยานเพียงคนเดียวซึ่งในขณะให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอายุมากถึง ๘๖ ปีแล้ว จึงมีความไม่แน่นอนว่ายังมีความทรงจำที่ชัดเจนแม่นยำว่าผู้ฟ้องคดีเกิดในปีพ.ศ. ๒๕๔๙ ส่วนพยานรายอื่น ๆ ล้วนเป็นเพียงพยานบอกเล่า กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้อย่างปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙ การที่นายอำเภอฯ มีคำสั่งไม่อนุมัติแก้ไขรายการวัน เดือน ปีเกิดในทะเบียนบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีซึ่งวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบการวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน จึงชอบด้วยกฎหมายด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลธัญบุรีเพื่อขอแก้ไขรายการปี พ.ศ. เกิดในทะเบียนบ้าน จากวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๗ เป็นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๙ เนื่องจากการดาของผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งเกิดกับทางราชการไว้จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีใบสถิติบัตร โดยได้ชี้แจงเหตุผลต่อเจ้าหน้าที่ว่า มารดาได้คลอดตนในปีที่มีการสำรวจสำมะโนประชากร คือ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่มาดำเนินการสำรวจที่บ้าน มารดาจึงได้แจ้งเกิดให้กับตนไปด้วย และจากสำเนาหลักฐานสถิติบัตรของนาง น. ซึ่งเป็นพี่สาวร่วมบิดามารดาของผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่า นาง น. เกิดเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ หากผู้ฟ้องคดีเกิดในปีพ.ศ. ๒๕๔๗ ก็จะมีอายุห่างจากผู้ฟ้องคดีเพียง ๓ เดือน ๒๑ วัน ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะมีอายุห่างกันในระยะเวลาดังกล่าว ต่อมา นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลธัญบุรีได้ตรวจสอบเอกสารและบันทึกถ้อยคำของ พยานบุคคลจำนวน ๘ คน รวมทั้งมารดาของผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือถึงนายอำเภอธัญบุรี(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อพิจารณาคำร้องขอดังกล่าว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารหลักฐานทางราชการที่ระบุหรือยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๔๙ นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่น่าสงสัยว่าเหตุใดผู้ฟ้องคดีจึงไม่ขอแก้ไขรายการมาตั้งแต่ต้นเนื่องจากผู้ฟ้องคดีรับราชการมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๑๙ และเอกสารหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน ฉบับปีพ.ศ. ๒๕๒๖ ที่ผู้ฟ้องคดีเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน เป็นหลักฐานแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเคยยื่นคำร้องขอแก้ไขรายการวันเดือนปีเกิดเป็นวันที่

๖ เมษายน ๒๕๕๗ ซึ่งน่าจะถูกต้องและเป็นที่ยุติแล้ว เหตุใดจึงต้องขอแก้ไขรายการดังกล่าวอีก จึงยังไม่อาจเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๙ และเพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงขอให้สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลลัญญบุรี ได้แสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติการแก้ไขรายการดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มี พยานหลักฐานเพิ่มเติมแต่อย่างใด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลลัญญบุรีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาจากบันทึกปากคำเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐาน เพิ่มเติมได้จึงไม่อาจดำเนินการตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งไม่อนุมัติให้แก้ไขรายการ ในทะเบียนบ้านดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวและมีหนังสืออุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้พิจารณา ทบทวน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือเสนอความเห็นพร้อม เหตุผลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธไม่อนุมัติให้แก้ไขรายการในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีข้างต้น และให้เพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการแก้ไขรายการปี พ.ศ. เกิด ในทะเบียนบ้าน ของผู้ฟ้องคดีตามคำขอ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลลัญญบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดียื่นประกอบการขอแก้ไขรายการปี พ.ศ. เกิด ยังไม่อาจเชื่อถือเพื่อจะเปลี่ยนแปลงรายการ ในเอกสารการทะเบียนราษฎรได้จึงมีหนังสือไปยัง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๔ เพื่อขอคัดและ รับรองทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) ของผู้ฟ้องคดีและต่อมาสำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลลัญญบุรีก็ได้มีหนังสือส่ง พยานหลักฐาน ดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาตามข้อ ๑๑๕ (๒) ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการ จัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาคำร้องขอแก้ไขรายการปี พ.ศ. เกิด ของผู้ฟ้องคดีโดย อาศัยพยานหลักฐานซึ่งประกอบด้วย บัตรประจำตัว ประชาชนของผู้ฟ้องคดีสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน ทะเบียนบ้าน ฉบับสำนักทะเบียน อำเภอลำลูกกา ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๕ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ทะเบียนบ้าน ฉบับสำนักทะเบียนอำเภอธัญบุรีฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ทะเบียนประวัติ (ก.พ. ๗) ของผู้ฟ้องคดีและข้อมูลการทะเบียน ราษฎร สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ซึ่งเอกสารทั้งหมดระบุข้อมูลตรงกันว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๗ และหากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักฐานสถิติบัตรของนาง น. พี่สาวร่วมบิดามารดาเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่บันทึก ไว้ว่า นาง น. เกิดเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ กับหลักฐานทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีที่บันทึกไว้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๗ พบว่า ผู้ฟ้องคดีจะเกิดหลังจากนาง น. เพียง ๓ เดือน ๒๑ วัน ซึ่งแม้ไม่อาจเป็นไปตาม หลักการทางการแพทย์อย่างไรก็ตาม ข้อสันนิษฐานดังกล่าวก็ไม่อาจยืนยันได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๙ จริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เนื่องจากผู้ฟ้องคดียึดถือมาตลอดว่าตนเองเกิดเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๗ โดยใช้ วัน เดือน ปีเกิดดังกล่าวบันทึกลงในประวัติการศึกษาในระดับต่าง ๆ รวมถึงการกรอกข้อมูลลงในทะเบียนประวัติ การรับราชการ (ก.พ. ๗) เมื่อผู้ฟ้องคดีมีเพียงพยานบุคคลสนับสนุนข้อกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๙ โดยไม่มีเอกสารราชการอื่นใดยืนยัน และมีเพียงมารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นประจักษ์พยานเพียงคนเดียวซึ่ง ในขณะที่ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ก็มีอายุมากถึง ๘๖ ปีแล้ว จึงมีความไม่แน่นอนว่ายังมีความทรงจำที่ชัดเจน แม่นยำว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง ส่วนพยานรายอื่น ๆ ล้วนเป็นเพียงพยานบอกเล่า กรณีจึงไม่อาจรับฟังได้อย่างปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุมัติแก้ไขรายการวัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนบ้านให้แก่ผู้ฟ้องคดีจากวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๗ เป็นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๙ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และเมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงและเหตุผลประกอบการวินิจฉัย ในทำนองเดียวกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘/๒๕๖๔)

๑.๒.๘ ผู้จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชนต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ผู้จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชนจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และหากผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้านเดิมไปเข้าอยู่ในบ้านหลังใหม่โดยผู้ย้ายที่อยู่เป็นผู้แจ้งการย้ายเข้าบ้านหลังใหม่จะต้องนำสำเนาทะเบียนบ้าน พร้อมด้วยคำยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าบ้านที่เข้าไปอยู่ในใหม่แสดงต่อนายทะเบียน เพื่อเพิ่มชื่อเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านหลังที่ประสงค์จะขอย้ายเข้าเมื่อมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านแล้ว จึงจะยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๔๗๕,๙๗๗ หมู่ที่ ๓ ตำบลมหาสารคาม อำเภอนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายออก จากบ้านดังกล่าว เพื่อขอย้ายเข้าบ้านเลขที่ ๒๑/๔๔ แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีหนังสือยินยอมจากเจ้าบ้านดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นคำร้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชนในกรณีบัตรเดิมสูญหายต่อสำนักงานเขตจตุจักร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ทำบัตรประจำตัวประชาชน ให้ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีต้องนำทะเบียนบ้านเลขที่ ๒๑/๔๔ แขวงจอมพล ฉบับจริง และคำยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าบ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีประสงค์จะย้ายเข้าไปแสดงต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธคำร้องขอมีบัตรดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่อยู่ระหว่างการย้าย และไม่ได้นำใบแจ้งย้าย ที่อยู่ไปย้ายเข้าที่ใด รายการของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะปกติทำให้ไม่สามารถออกบัตรประจำตัวประชาชนให้ผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ ๒๑/๔๔ แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณามาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชนจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และหากผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้านเดิมไปเข้าอยู่ในบ้านใหม่โดยผู้ย้ายที่อยู่เป็นผู้แจ้งการย้ายเข้าบ้านหลังใหม่เอง จะต้องนำสำเนาทะเบียนบ้านพร้อมคำยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าบ้านที่เข้าไปอยู่ในใหม่แสดงต่อนายทะเบียนเพื่อเพิ่มชื่อเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านหลังที่ประสงค์จะขอย้ายเข้า เมื่อมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านแล้ว จึงจะยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้กรณีจึงเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีย้ายออกจากบ้านเลขที่ ๔๗๕,๙๗๗ อำเภอนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำหลักฐานการย้ายออกพร้อมคำยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าบ้านที่จะย้ายเข้าไปแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ ๒๑/๔๔ แขวงจอมพล กรุงเทพมหานคร หรือบ้านหลังใดหลังหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหลังใดเลย รายการทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในฐานะไม่ปกติเมื่อผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนฯ ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๑/๒๕๕๗)

๑.๒.๙ การแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎร กรณีเชื่อได้ว่าการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนมิชอบด้วยกฎหมาย

นายทะเบียนมีอำนาจดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎรของบุคคลอื่นในกรณีปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่าการบันทึกหรือการลงรายการ เพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ ได้กระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจ หรือมีรายการข้อความผิดพลาดจากความจริงได้ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ การที่นายทะเบียนมิได้ดำเนินการจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นภรรยาโดยถูกต้องตามกฎหมายของนาย ก. ซึ่งเดิมนาย ก. มีสัญชาติจีน แต่เดินทางเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และได้อยู่กินฉันสามีภรรยากับนาง ม. มีบุตรธิดา รวม ๗ คน จนกระทั่งนาง ม. ถึงแก่ความตาย นาย ก. ก็ได้อยู่กินฉันสามีภรรยากับผู้ฟ้องคดีจนมีบุตร และธิดารวม ๓ คน หลังจากนั้น นาย ก. ได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทย และได้จดทะเบียนสมรสกับผู้ฟ้องคดีภายหลังจากนาย ก. ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นผู้จัดการมรดก ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องนาย ส. บุตรของนาย ก. กับนาง ม. กับพวกรวม ๙ คน เป็นจำเลยต่อ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ในข้อหาเรียกสินสมรสคืน เพิกถอนการโอนหุ้น และโมฆะกรรม และได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการทะเบียนกลาง นายทะเบียนกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) นายทะเบียนท้องถิ่นเขตสัมพันธวงศ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และนายทะเบียนท้องถิ่นเขตพระโขนง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ขอให้แก้ไขรายการเนื่องจากรายการชื่อมารดาของบุคคลดังกล่าวเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ถูกต้อง ตรงกับความจริง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการขอแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านดังกล่าวเจ้าของรายการต้องเป็นผู้ยื่นคำขอแก้ไขรายการเอกสารทะเบียนราษฎรของบุตรและธิดาของนาย ก. ที่เกิดกับนาง ม. ด้วยตนเองหลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องบุคคลข้างต้นต่อศาลจังหวัดพระโขนง อีกในข้อหาละเมิด ห้ามใช้ชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นมารดา ส่วนสำนักทะเบียนกลางได้พิจารณาเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้แจ้งสำนักทะเบียนที่เกี่ยวข้องพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏตลอดจนแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยตรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เร่งรัดตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยพิจารณาดำเนินการตามหนังสือสำนักทะเบียนกลางข้างต้น และรายงานผลให้ทราบโดยเร็ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ได้มีหนังสือเชิญนาย ส. มาให้ข้อเท็จจริง แต่นาย ส. อ้างว่าไม่ประสงค์จะแก้ไขรายการเนื่องจากเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็ได้มีหนังสือเชิญบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านดังกล่าวเพื่อสอบถามข้อเท็จจริง แต่ไม่ได้รับความร่วมมือเช่นเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือติดตามและเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แก้ไขข้อมูลทางทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับชื่อมารดาและสัญชาติของบุคคลดังกล่าว พร้อมกับส่งเอกสาร และหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่บุคคลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ จึงไม่สามารถดำเนินการแจ้งให้แก้ไขข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรได้และนาย ส. เจ้าของข้อมูลได้แจ้งว่าไม่ประสงค์จะแก้ไขรายการดังกล่าว ประกอบกับเรื่องยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่แก้ไขรายการบุคคลดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ติดต่อและมีหนังสือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงแล้ว แต่บุคคลดังกล่าวไม่มาพบเจ้าหน้าที่ จนกระทั่งศาลจังหวัดพระโขนง มีคำพิพากษาให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นประเด็นเดียวกับที่ร้องขอต่อศาลจังหวัดพระโขนงดังกล่าว จึงเห็นควรรอผลคำพิพากษาถึงที่สุดก่อน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ ทหารอณัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไปยัง

ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งเป็นคนละประเด็นกับคดีของศาลจังหวัดพระโขนง ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องในข้อหาละเมิด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้อำนวยการสำนักงานปกครองและทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์ ปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตสัมพันธวงศ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตพระโขนง ปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตพระโขนง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) แก้ไขข้อมูลในทะเบียนราษฎร เกี่ยวกับชื่อมารดาและสัญชาติของบุคคลตามคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องหรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ภายหลังจากศาลได้รับคำฟ้องไว้พิจารณาปรากฏว่า ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตอบข้อหาหรือว่ากลุ่มบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านท้องที่เขตพระโขนงที่ต้องแก้ไขรายการชื่อมารดาจากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนาง ม. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอบที่จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ดำเนินการแก้ไขรายการชื่อมารดาของกลุ่มบุคคลดังกล่าวในเอกสารทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงได้ และผู้ว่ากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการแก้ไขรายการชื่อมารดาของกลุ่มบุคคลดังกล่าวให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ซึ่งในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แก้ไขและปรับปรุงฐานข้อมูลราษฎรรายนาย ส. เฉพาะรายการชื่อมารดาจากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง ม. ในฐานข้อมูลและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีความเห็นเช่นเดียวกันกับสำนักทะเบียนกลางและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่าการดำเนินการแก้ไขนั้น ควรรับฟังพยานเอกสาร พยานหลักฐานราชการ ข้ออ้างและข้อโต้แย้ง ของบุคคลตามคำขอซึ่งเป็นฝ่ายที่อาจได้รับความเสียหาย และควรรอคำพิพากษาของศาลก่อน เนื่องจากบุคคลดังกล่าวอ้างว่ายังมีคดีอยู่ในการพิจารณาของศาลอีกหลายคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขรายการมารดาในเอกสาร ทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นนายทะเบียนท้องถื่นมีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตสัมพันธวงศ์ จึงมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการในกรณีของนาย ส. ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นนายทะเบียนท้องถื่นมีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตพระโขนง จึงมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ซึ่งเป็นบุตรและธิดาที่เหลื่อของนาย ก. กับนาง ม. โดยในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ที่จะเรียกเจ้าบ้าน หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความจำเป็น และในกรณีปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่า การดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึก หรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้ดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจหรือโดยมีรายการข้อความผิดจากความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจสั่งไม่รับแจ้งจำหน่ายรายการทะเบียน เพิกถอนหลักฐานทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้องได้ประกอบกับข้อ ๑๒๓ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้นายทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้องหากตรวจพบ หรือได้รับแจ้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่ารายการในทะเบียนบ้านไม่ถูกต้องเนื่องจากไม่ตรงกับหลักฐานข้อเท็จจริงตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับเรื่องร้องขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ก็มีได้มีการไต่สวนและแก้ไขหลักฐานแต่อย่างใด กลับมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าการขอแก้ไขรายการทะเบียนบ้านเจ้าของรายการต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องขอแก้ไขด้วยตนเอง บุคคลอื่นไม่สามารถยื่นแทนได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะเชิญผู้เกี่ยวข้องมาสอบถามข้อเท็จจริงต่อไป ทั้ง ๆ ที่กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องของการบันทึก หรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจ หรือมีรายการข้อความผิดพลาดจากความจริง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจดำเนินการแก้ไขได้ตามข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็มิได้ดำเนินการแต่อย่างใด แม้ผู้ฟ้องคดี

จะมีหนังสือเร่งรัดติดตามผลการดำเนินการหลายครั้ง ตลอดจนได้ส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อใช้ประกอบการพิจารณา แต่ก็มิได้มีการดำเนินการใด ๆ ยิ่งไปกว่านั้น กรณีดังกล่าวผู้อำนวยการทะเบียนกลางได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่จะต้องตรวจสอบพิจารณาการแก้ไขให้ผู้ถูกต้อง ตรงตามข้อเท็จจริง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทราบความดังกล่าวแล้ว แต่ก็มิได้มีการดำเนินการใด ๆ จนผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงเห็นได้ว่า หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยตรวจสอบหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีจัดส่งให้ดำเนินการเรียกบุคคลทั้งหกหรือเจ้าบ้าน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องมาทำการไต่สวน ก็จะได้ข้อเท็จจริงว่ามีข้อผิดพลาดในหลักฐานทางทะเบียนจริงตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ เนื่องจากกรณีดังกล่าวมีพยานหลักฐานยืนยันชัดเจนไม่ว่าจะเป็นสำเนาสูติบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ เอกสารใบสำคัญ สด. ๙ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ที่ระบุว่ามารดาคือนาง ม. ตลอดจนคำให้การของบุคคลทั้งหก ที่ให้การต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง และคำให้การต่อศาลจังหวัดพระโขนง ซึ่งให้การยอมรับว่า นาย ส. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ไม่ได้เป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีแต่เป็นบุตรของนาง ม. ซึ่งหากทำการตรวจสอบจนได้ความจริงเช่นนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สามารถที่จะแก้ไขชื่อมารดาของนาย ส. ในทะเบียนบ้านและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามความจริง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก็สามารถแก้ไขชื่อมารดาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ ในทะเบียนบ้านและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องตามความจริงได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนในการแก้ไขรายการชื่อมารดาของบุคคลทั้งหกให้ผู้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอทั้งที่มีข้อเท็จจริงเพียงพอจนระยะเวลาล่วงเลยมานาน กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร แต่โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากศาลปกครองรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แก้ไขและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรรายนาย ส. เฉพาะรายการชื่อมารดาจากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง ม. ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรและแจ้งผลการดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนราษฎรให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว เหตุแห่งการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเฉพาะในกรณีนี้ จึงหมดสิ้นไปแล้ว

ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เมื่อตามมาตรา ๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ บัญญัติว่า สำนักทะเบียนกรุงเทพมหานคร มีนายทะเบียนกรุงเทพมหานครและผู้ช่วยนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร เป็นนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นสำนักทะเบียนท้องถิ่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังไม่ดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนให้ผู้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการดำเนินการแก้ไขรายการทางทะเบียนให้ผู้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อไป

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการแก้ไขข้อมูลรายการทางทะเบียนราษฎรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๒ เฉพาะรายการชื่อมารดาของบุคคลทั้งห้า จากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง ม. ในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๒/๒๕๕๙)

๑.๒.๑๐ การขอมีเลขประจำบ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องรับแจ้งการขอมีเลขประจำบ้าน พร้อมตรวจสอบหลักฐานของผู้ขอตรวจสอบสภาพบ้านตามที่ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนด เมื่อผู้ใหญ่บ้านไม่รับแจ้งการขอมีเลขที่บ้านของผู้ฟ้องคดี จนล่วงเลยเวลามาจนถึงวันฟ้องคดีนี้ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนนายทะเบียนอำเภอเมื่อได้รับ

แจ้งปัญหาในการขอมีเลขที่บ้านจากผู้ใหญ่บ้านก็ชอบที่จะใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดเรียกให้ผู้ขอมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาการที่นายทะเบียนอำเภอแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในบ้านก่อนจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเช่นเดียวกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามสัญญาเช่าที่ดินจากวัดศรีวังใต้ปลูกสร้างบ้านเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยและใช้ประกอบอาชีพขายสินค้าอุปโภค บริโภค และวัสดุทางการเกษตร ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๐ ตำบลกำโลน อำเภอลานสกา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และนาย พ. ซึ่งเป็นผู้ช่วยนายทะเบียนอำเภอลานสกา ปฏิบัติราชการแทนนายทะเบียนอำเภอลานสกา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอยกบ้านเลขที่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุเห็นว่าบ้านที่ผู้ฟ้องคดีนำมาขอออกเลขที่บ้านนั้น ยังมีกรณีโต้แย้งสิทธิกันอยู่ควรรอให้มีการไปตกลงพิสูจน์สิทธิกันก่อนว่าผู้ใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงหรือว่าจะดำเนินการตามระเบียบต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อตามข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่ต้องรับแจ้งการขอมีบ้านเลขที่ดังกล่าว พร้อมตรวจสอบหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ตรวจสอบสภาพบ้าน แต่กลับไม่ปฏิบัติตามที่ระเบียบว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรกำหนด โดยไม่รับแจ้งการขอมีเลขที่บ้านของผู้ฟ้องคดี จนล่วงเลยเวลาจนถึงวันฟ้องคดีนี้ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนอำเภอ เมื่อได้รับแจ้งปัญหาดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ก็ชอบที่จะเรียกผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา อันเป็นอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ หาใช่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในบ้านก่อนไม่ กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม การที่ต่อมาผู้ฟ้องคดีแถลงต่อศาลปกครองสูงสุดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการแสดงความประสงค์ว่าไม่ต้องการได้รับค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนของค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓/๒๕๕๓)

๑.๒.๑๑ กรณีหากปล่อยให้เพิ่มเข้าไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

กรณีที่ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า บุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่ได้มีสัญชาติไทย และไม่ใช่มิใช่ผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย แต่เป็นบุคคลที่ใช้หนังสือรับรองสัญชาติปลอมในการขอเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน ส่งผลให้การดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนราษฎรเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นกรณีที่หากปล่อยให้เพิ่มเข้าไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ นายทะเบียนจึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ในอันที่จะจำหน่าย เพิกถอน หรือแก้ไขรายการบุคคลนั้นให้ถูกต้องได้ตลอดเวลาเมื่อพบการกระทำ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ไม่จำเป็นต้องให้อีกาสบุคคลดังกล่าวได้ทราบ

ข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อน ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ ๗๐ อำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีนาย ย. ปลัดอำเภอเซกาในขณะนั้นเป็นผู้อนุมัติการเพิ่มชื่อ และได้ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนกรณีเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้าน ต่อมา ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ อธิบดีกรมการปกครองในฐานะผู้อำนวยการทะเบียนกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีหนังสือแจ้งโครงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตงานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนรวมถึง จังหวัดหนองคาย อันเป็นจังหวัดที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการเพิ่มชื่อด้วย ไปยังนายทะเบียนจังหวัดทุกจังหวัด เนื่องจากปรากฏว่าได้มีกระทำการทุจริตเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรบัตรประจำตัวประชาชนเป็นจำนวนมาก ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีบุคคลได้รับการเพิ่มชื่อและการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนของอำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อนายอำเภอเซกาว่า มีการเพิ่มชื่อและแจ้งเกิดเกินกำหนด โดยมีขอบจำนวน ๑๗๙ ราย ในทะเบียนบ้านจำนวน ๓๓ หลังคาเรือน ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีที่ปัจจุบันมีชื่ออยู่ในสำเนาทะเบียนบ้านเลขที่ ๗๑๗/๗ อำเภอหาดใหญ่จังหวัดสงขลาด้วย อำเภอเซกาจึงแจ้งความดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งได้จำหน่าย ยกเลิกเอกสารทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลที่ทุจริตในการเพิ่มชื่อทั้งหมด และได้มีหนังสือแจ้งนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครหาดใหญ่ให้จำหน่ายแบบพิมพ์ทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครหาดใหญ่จึงได้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านและสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านของบ้านเลขที่ ๗๑๗/๒ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา รวมทั้งได้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากฐานข้อมูล ทะเบียนราษฎรตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อ ๑๑๐ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำ สั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลต่อนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการอนุมัติให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าในทะเบียนบ้าน เลขที่ ๗๐ อำเภอเซกา จังหวัดหนองคาย นั้น บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นปลัดอำเภอลงนามแทน นายอำเภอเซกา ซึ่งเป็นผู้ออกหนังสือรับรองสัญชาติให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีตัวตนอยู่จริง และบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นบิดามารดาของผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีตัวตนอยู่จริง โดยนาย ย. ซึ่งเป็นปลัดอำเภอขณะนั้น กระทำการโดยทุจริตเพื่อเพิ่มชื่อบุคคลอื่นรวมทั้งผู้ฟ้องคดีเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าว ดังนั้นหนังสือรับรองสัญชาติที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นพยานหลักฐาน จึงเป็นเอกสารราชการปลอมทั้งฉบับ การที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่อในทะเบียนบ้านดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นผลให้การมีชื่อของผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านเลขที่ต่าง ๆ รวมทั้งบ้านเลขที่ ๗๑๗/๗ อำเภอหาดใหญ่จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นสถานที่อยู่ปัจจุบันของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย อันเป็นผลให้การทะเบียนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบมีความไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่น เมื่อเห็นว่า ปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่าการดำเนินการในการจัดทำหลักฐานทะเบียนราษฎรดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ที่จะจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านได้ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน และสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านของบ้านเลขที่ ๗๑๗/๗ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานอื่นใดมาแสดงพิสูจน์ความจริง เพื่อให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทย หรือเป็นผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย แต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ประกอบระเบียบสำนัก

ทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎรฯ ส่วนที่ ๔ การควบคุมทะเบียนราษฎร ตอนที่ ๑ การเพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน แต่กลับมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและสำเนาทะเบียนบ้าน ฉบับเจ้าบ้านของบ้านเลขที่ ๗๑๗/๗ อำเภอหาดใหญ่จังหวัดสงขลา โดยมีข้อด้วยกฎหมาย หากปล่อยเน้นเข้าไปไม่เพียงแต่ผู้ฟ้องคดีอาจใช้ประโยชน์จากกรณีแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม ความปลอดภัย และอธิปไตยของประเทศ อันถือเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งดังกล่าว โดยมีได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อน จึงชอบที่กระทำได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้ง มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ได้ให้อำนาจนายทะเบียนทำการตรวจสอบความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร หากพบว่ามีการดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจในการจำหน่าย เพิกถอน หรือแก้ไขรายการให้ถูกต้องได้มิได้มีการกำหนดเงื่อนไขว่าต้องดำเนินการภายในเมื่อใด หากตรวจสอบว่ามีการเพิ่มชื่อบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านโดยทุจริต นายทะเบียนย่อมมีอำนาจในการจำหน่าย เพิกถอน หรือแก้ไขรายการบุคคลนั้นให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายได้ตลอดเวลา พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๒/๒๕๕๓)

๑.๒.๑๒ การเพิกถอนและแก้ไขรายการทะเบียน กรณีเลขประจำตัวประชาชนซ้ำกัน

กรณีที่บุคคลมีเลขประจำตัวประชาชนซ้ำกัน เมื่อปรากฏหลักฐานอันเชื่อได้ว่าการดำเนินการแจ้งการรับแจ้ง การบันทึก หรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานต่าง ๆ ของบุคคลใดได้ดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจ หรือโดยมีรายการข้อความผิดพลาดจากความจริง นายทะเบียนย่อมมีอำนาจเพิกถอนหลักฐานทางทะเบียนและดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้องได้ตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น เมื่อพยานเอกสารของผู้ฟ้องคดีมีข้อพิรุธ และไม่มีพยานบุคคลใดมายืนยันความเป็นมาของผู้ฟ้องคดี การที่นายทะเบียนท้องที่จำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อเพื่อขอทำบัตรประจำตัวประชาชนแทนบัตรเดิมที่หมดอายุที่สำนักทะเบียนอำเภอลำลูกกา เจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนอำเภอลำลูกกาตรวจสอบข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรจากฐานข้อมูลการทะเบียนของสำนักทะเบียนกลาง ปรากฏว่าไม่พบชื่อผู้ฟ้องคดี พบแต่ชื่อนาย อ. (ผู้ร้องสอด) มีที่อยู่ที่บ้านเลขที่ ๕๔/๓ อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีรายการข้อมูลบุคคลทุกรายการและเลขบัตรประจำตัวประชาชนตรงกับผู้ฟ้องคดี ยกเว้นชื่อ เจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนอำเภอลำลูกกาจึงแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้ได้ เพราะผู้ฟ้องคดีย้ายที่อยู่ไปอยู่ที่อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี แล้วต้องไปขอทำบัตรประจำตัวประชาชน ที่สำนักทะเบียนอำเภอบางแพ ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธว่าไม่เคยขอย้ายไปไหน และได้แสดงหลักฐานทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) ของบ้านเลขที่ ๓๘/๑๘ อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งย้ายออกไปอยู่ที่อื่นแต่อย่างใด รวมทั้งแสดงหลักฐานการเปลี่ยนชื่อตัวจาก นาย อ. เป็น นาย ข. (ผู้ฟ้องคดี) เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๐ พร้อมกับแสดงหลักฐานการขึ้นทะเบียนทหาร (สต.๙) ของผู้ฟ้องคดี และแจ้งความประสงค์จะขอทำบัตรประจำตัวประชาชนที่สำนักทะเบียน อำเภอลำลูกกา เจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนอำเภอลำลูกกาชี้แจงว่าหากผู้ฟ้องคดียืนยันว่าเป็นบุคคลเดียวกันกับนาย อ. และประสงค์จะทำบัตรประจำตัวประชาชนที่อำเภอลำลูกกา ก็ต้องดำเนินการย้ายชื่อกลับมาที่อำเภอลำลูกกาเสียก่อน ซึ่งสำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลตำบลลำลูกกาได้ออกใบแจ้งย้ายปลายทางถึงนายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลตำบลบางแพแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีขอรับเอกสารไปดำเนินการเอง ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปที่สำนักทะเบียนท้องถิ่น เทศบาลตำบลบางแพ ซึ่งเจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนท้องถิ่นดังกล่าวได้ขอตรวจเอกสารให้แน่ชัดก่อน หลังจากนั้น ทั้งอำเภอบางแพและอำเภอลำลูกกาได้แต่งตั้งคณะกรรมการ

ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวจนได้ข้อสรุปว่า นาย อ. เป็นเจ้าของรายการบุคคลที่แท้จริงมีหลักฐานการแจ้งย้ายถูกต้อง ส่วนกรณีของผู้ฟ้องคดีที่มีชื่อปรากฏในทะเบียนบ้านที่อำเภอลำลูกกานี้ เชื่อได้ว่า เป็นรายการที่มีชอบ โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนของอำเภอลำลูกกาเป็นผู้มีส่วนร่วม และ/หรือให้การสนับสนุนในการกระทำทุจริตดังกล่าวจึงให้จังหวัดปทุมธานีดำเนินการทางอาญาและทางวินัยกับผู้กระทำผิด และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้เพิกถอนเอกสารที่ออกโดยไม่ชอบทุกฉบับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของนายอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี นายอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี และกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม) เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากบ้านเลขที่ ๕๔/๓ อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี กลับมาเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๘/๑๘ อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี ตามเดิม และให้คืนบัตรประจำตัวประชาชนแก่ผู้ฟ้องคดี หากหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนเดิมถูกลบออกจากสารบบงานปกครองไปแล้ว ให้เพิ่มหมายเลขประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเลขใหม่

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่อำเภอบางแพ และอำเภอลำลูกกา ได้แต่งตั้งขึ้น ผลการสอบสวนปรากฏว่า นาย อ. เป็นเจ้าของรายการบุคคลที่แท้จริง ส่วนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมต้มนาย อ. โดยใช้รายการข้อมูลบุคคลและเลขประจำตัวประชาชนเลขเดียวกัน และอำเภอลำลูกกาไม่ได้ดำเนินการแจ้งย้ายนาย ข. (ผู้ฟ้องคดี) ไปบ้านเลขที่ ๕๔/๓ อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี แต่อย่างไร แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. มีเลขประจำตัวประชาชนเลขเดียวกัน ทำให้มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลทางระบบคอมพิวเตอร์ เมื่อนาย อ. แจ้งย้ายไปอยู่บ้านเลขที่ ๕๔/๓ อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกระบบคอมพิวเตอร์ดึงชื่อย้ายไปด้วย ดังนั้น กรณีนี้จึงฟังได้ว่าเป็นเรื่องที่ระบบคอมพิวเตอร์ตรวจพบบุคคลที่มีเลขประจำตัวประชาชนซ้ำกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายทะเบียนมีหน้าที่จะต้องทำการจำหน่ายชื่อของผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ๓๘/๑๘ อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี เพราะมีเลขประจำตัวประชาชนซ้ำกับนาย อ. ซึ่งตามฐานข้อมูลการทะเบียนของสำนักทะเบียนกลาง ระบุว่าอยู่บ้านเลขที่ ๕๔/๓ อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี โดยที่นายทะเบียนมีอำนาจตามมาตรา ๑๖ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เพิกถอนหลักฐานทางทะเบียนและดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้อง เมื่อมีกรณีปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่า การดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึก หรือการลงรายการ เพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือ โดยอภาง หรือโดยมีรายการข้อความผิดพลาดจากความจริง จึงมิใช่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๘/๑๘ อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ขอย้ายแต่อย่างใด นอกจากนั้น ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ปรากฏในกรณี นาย อ. ปรากฏว่า ในการย้ายที่อยู่ของนาย อ. ที่ผ่านมา มีหลักฐานเอกสารใบแจ้งย้ายที่อยู่และมีเจ้าบ้านที่รับย้ายเข้าให้ความยินยอมทุกครั้ง รวมทั้งจากการสอบสวนพยานบุคคลที่น่าเชื่อถือ ซึ่งเป็นญาติใกล้ชิดของนาย อ. และผู้ปกครองท้องที่ที่ทราบข้อเท็จจริง พยานทุกรายต่างให้การยืนยันว่านาย อ. เป็นเจ้าของรายการบุคคลที่แท้จริง และได้รับรองภาพถ่ายใบหน้าของนาย อ. ตามที่ได้ทำบัตรประจำตัวประชาชนไว้ว่า รูปถ่ายดังกล่าวเป็นรูปถ่ายของนาย อ. ที่แท้จริง ประกอบกับนาย อ. มีเอกสารทางราชการยืนยันตัวบุคคลอีกหลายรายการ ได้แก่ ใบอนุญาตขับรถที่ออกโดยนายทะเบียนจังหวัดเชียงใหม่ และบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า อีกทั้ง ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการแจ้งย้ายที่อยู่และทำบัตรประจำตัวประชาชนของนาย อ. แต่ละสำนักทะเบียนที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้คำรับรองว่าได้ตรวจสอบแล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ รวมทั้งหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องด้วย สำหรับในส่วนของผู้ฟ้องคดีนั้น แม้จะปรากฏชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘/๓ - ๘๘/๔ อำเภอลำลูกกา ต่อมา ย้ายไปอยู่บ้านเลขที่ ๓๘/๑๘ อำเภอลำลูกกา และมีการทำบัตรประจำตัวประชาชนมา ๒ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๘ ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ปรากฏหลักฐานการย้ายมาอยู่บ้านเลขที่ ๘๘/๓ - ๘๘/๔ ทั้งไม่มีพยานบุคคลแม้แต่รายเดียวให้การยืนยันความเป็นมาของผู้ฟ้องคดี แม้แต่เจ้าบ้านของบ้านที่ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ก็ได้ให้ถ้อยคำ

เป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดีโดยให้การว่ามีคนนำชื่อผู้ฟ้องคดีเข้ามาอยู่ในบ้านเลขที่ ๘๘/๓ - ๘๘/๔ โดยไม่ทราบที่มา และผู้ฟ้องคดีก็ได้มาอยู่อาศัยจริง นอกจากนี้พยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างต่อศาลเพื่อยืนยันสถานะของผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง ยังปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงไม่สอดคล้องรับกัน กล่าวคือ ตามสำเนาใบสำคัญการเปลี่ยนชื่อตัวของผู้ฟ้องคดีระบุวันที่ออกหนังสือสำคัญดังกล่าว คือ วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๐ ตรงตามกับผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้อง และปรากฏหลักฐานสำเนาทะเบียน (ท.ร.๑๔) บ้านเลขที่ ๘๘/๓ - ๘๘/๔ อำเภอลำลูกกา ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างมา ท้ายคำฟ้องระบุวันที่แก้ไขรายการชื่อของผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านตามกับผู้ฟ้องคดีขอเปลี่ยนชื่อดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๐ แต่ในสำเนาใบสำคัญการขึ้นทะเบียนทหาร (แบบ สด.๙) ที่ออกโดยสัสดีเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร วันที่ออกใบ สด.๙ ระบุวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๐ และสำเนาใบรับรองผลการตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. ๒๕๓๐ (แบบ สด.๔๓) ที่ออกในคราวเดียวกับแบบ สด.๙ ดังกล่าว เอกสารทั้งสองรายการปรากฏลายพิมพ์นิ้วมือ และลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีระบุชื่อ “ช.” ซึ่งโดยข้อเท็จจริงการขึ้นทะเบียนทหารต้องขึ้นตามรายการในทะเบียนบ้าน เมื่อหลักฐานการเปลี่ยนชื่อของผู้ฟ้องคดีระบุว่าออกให้ในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๐ และมีการแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๐ เหตุใดจึงปรากฏชื่อ “ช.” ในเอกสารการขึ้นทะเบียนทหารทั้งสองรายการดังกล่าวที่มีการดำเนินการในเดือนมีนาคม ๒๕๓๐ พยานเอกสารดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงมีพิรุธและน่าสงสัยอย่างยิ่งว่าน่าจะเป็นพยานเอกสารที่มีการจัดทำขึ้นโดยไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ นาย อ. (ที่มีพยานยืนยันตัวบุคคล) ก็ได้ให้การว่าไม่เคยเปลี่ยนชื่อ และไม่เคยเข้ารับการตรวจเลือกทหารแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่เจ้าของข้อมูลรายการบุคคลเลขประจำตัวประชาชนที่แท้จริง แต่ผู้ฟ้องคดีได้สวมตัว นาย อ. แล้วขอเปลี่ยนชื่อเป็นนาย ช. หลังจากนั้น จึงได้ขอทำบัตรประจำตัวประชาชน และเอกสารราชการอื่น ๆ ตามที่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวอ้างมาในคำฟ้อง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๘/๑๘ อำเภอลำลูกกา และจำหน่ายชื่อออกจากฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎรท้องที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานีจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๑๙/๒๕๕๘)

๑.๒.๑๓ การแจ้งข้อเท็จจริงในรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนโดยมีข้อความผิดจากความเป็นจริง

ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้นายทะเบียนท้องถิ่นจดข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับชื่อบิดามารดาในสำเนาทะเบียนบ้าน อันเป็นกรณีแจ้งข้อเท็จจริงในรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทางทะเบียน โดยมีข้อความผิดจากความเป็นจริง เมื่อการแจ้งข้อความ อันเป็นเท็จดังกล่าวปรากฏต่อนายทะเบียนท้องถิ่น นายทะเบียนท้องถิ่นจึงมีอำนาจตามกฎหมายในการจำหน่ายรายการทะเบียนหรือเพิกถอนหลักฐานทะเบียนที่สร้างขึ้นจากข้อความอันเป็นเท็จนั้นได้การที่นายทะเบียนท้องถิ่นมีคำสั่งให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ชื่อ ผ. บิดาชื่อนาย ข. สัญชาติจีน และมารดาชื่อนาง ต. สัญชาติจีน ซึ่งได้มีการต่ออายุใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวดังกล่าวตลอดมา เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้ารับการศึกษาที่โรงเรียน ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งชื่อตนเองว่า จ. บิดาชื่อ ข. มารดาชื่อ ต. ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ใช้ชื่อดังกล่าวเรื่อยมา ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ฟ้องคดีดำเนินการขอเพิ่มชื่อ ในทะเบียนบ้านกรณีตกสำรวจ โดยแจ้งต่อสำนักงานเขตบางเขนว่า ผู้ฟ้องคดีชื่อ จ. และแจ้งชื่อ ปู่กับย่าของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นบิดาและมารดา สำนักงานเขตบางเขนตรวจสอบแล้วอนุมัติให้เพิ่มชื่อ ผู้ฟ้องคดีลงในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๑๙ หมู่ที่ ๑๗ ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งออกหมายเลขประจำตัวและบัตรประจำตัวประชาชนแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้แจ้งย้ายออกจากบ้านเลขที่ดังกล่าว โดยได้ย้ายที่อยู่จำนวนหลายครั้ง จนครั้งสุดท้ายได้ย้าย ไปอยู่บ้านเลขที่ ๔/๓๐ หมู่ที่ ๔ แขวงจระเข้บัว เขตลาดพร้าว

กรุงเทพมหานคร โดยใช้ชื่อและข้อมูล บิดามารดาตามที่ได้แจ้งไว้เมื่อครั้งขอเพิ่มชื่อตกสำรวจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ ต่อมา นาย อ. ได้เข้าแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีในข้อหาแจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความอันเป็นเท็จเกี่ยวกับชื่อ บิดามารดา ซึ่งผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพทั้งในชั้นสอบสวนและในชั้นศาล โดยศาลแขวงพระนครเหนือมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามฟ้องและลงโทษปรับหนึ่งพันบาท นอกจากนี้ นาย อ. ยังร้องเรียนต่อฝ่ายทะเบียนสำนักงานเขตลาดพร้าวให้ตรวจสอบการมีชื่อ ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๔/๓๐ หมู่ที่ ๔ แขวงจรเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร โดยมีขอบเจ้าหน้าที่จึงตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรย้อนหลัง และพบว่า ผู้ฟ้องคดีขอเพิ่มชื่อ ในกรณีตกสำรวจเข้าบ้านเลขที่ ๑๑๙ หมู่ที่ ๑๗ ตำบลลาดยาว อำเภอบางเขน กรุงเทพมหานคร โดยให้ข้อมูลชื่อตนเอง ชื่อของบิดาและมารดาเป็นเท็จ นอกจากนี้ยังพบชื่อนาย ผ. สัญชาติจีน มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๕๙ ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางอ้อ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร บิดาชื่อ ข. มารดาชื่อ ต. นายทะเบียนท้องถิ่นเขตลาดพร้าว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๔/๓๐ หมู่ที่ ๔ แขวงจรเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร และจำหน่ายรายการบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งเข้าแจ้งความดำเนินคดีอาญา กับผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งในการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลอาญานั้น ศาลอาญา พังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ใช่บุคคลสัญชาติไทย จึงมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิด ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ให้ลงโทษปรับผู้ฟ้องคดีและยกฟ้องข้อหาตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนฯ คดีถึงที่สุด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้สถานีตำรวจนครบาลบางพลัดยกเลิกสมุดใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้ยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนท้องถิ่นเขตบางพลัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอแก้ไขรายการสัญชาติของตน ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๕๙ ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางอ้อ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร จากสัญชาติจีนเป็นสัญชาติไทย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะแก้ไขรายการสัญชาติก็ต้องดำเนินการขอแปลงสัญชาติไทยก่อน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจาก ทะเบียนบ้านเลขที่ ๔/๓๐ หมู่ที่ ๔ แขวงจรเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร และการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการแก้ไขสัญชาติของผู้ฟ้องคดีจากจีนเป็นไทย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกการจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๔/๓๐ แขวงจรเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำหน่ายชื่อนาย ผ. ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๕๙ ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางอ้อ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อผู้ฟ้องคดีให้การยอมรับว่า ผู้ฟ้องคดีแจ้งชื่อบิดาและชื่อมารดาเป็นเท็จ โดยแจ้งชื่อปู่ของผู้ฟ้องคดีเป็นชื่อบิดา และแจ้ง อาย่าของผู้ฟ้องคดีเป็นชื่อมารดา เป็นเหตุให้สำนักงานเขตบางเขนดำเนินการเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๑๙ หมู่ที่ ๑๗ แขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร และออกเลขประจำตัวประชาชน พร้อมทั้ง บัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและยังให้การยอมรับสารภาพในข้อเท็จจริงดังกล่าวทั้ง ในชั้นสอบสวนและในชั้นศาลในคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีถูกฟ้องตามความผิดอาญาฐานแจ้งให้เจ้าพนักงานจดข้อความอันเป็นเท็จ โดยศาลแขวงพระนครเหนือมีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดจริง กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งข้อเท็จจริงในรายการเพื่อดำเนินการจัดทำ หลักฐานทางทะเบียนโดยมีข้อความผิดจากความเป็นจริง เมื่อการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จดังกล่าวปรากฏต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจดำเนินการตามข้อ ๑๑๐ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วย การจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ จำหน่ายรายการทะเบียนหรือเพิกถอนหลักฐานทะเบียนที่สร้างขึ้น จากข้อความอันเป็นเท็จนั้นได้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๔/๓๐ หมู่ที่ ๔ แขวงจรเข้บัว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องดำเนินการจำหน่ายชื่อ นาย ผ. ออกจาก ทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๕๙ ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางอ้อ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร หรือไม่นั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะใช้

หลักฐานข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรเป็นนาย จ. ทะเบียนบ้านเลขที่ ๔/๓๐ หมู่ที่ ๔ แขวงจรเข้บัว เขตตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร เป็นข้อมูล ประวัติทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีแทนข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรชื่อนาย ผ. ทะเบียนบ้าน เลขที่ ๓๕๕ ถนนจรัญสนิทวงศ์แขวงบางอ้อ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ฟ้องคดีให้การว่าบุคคลทั้งสองเป็นบุคคลคนเดียวกัน ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยไปแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๔/๓๐ หมู่ที่ ๔ แขวงจรเข้บัว เขตตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในข้อหานี้ อีก เนื่องจากไม่อาจทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไปและผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจกลับไปใช้ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรเป็นนาย จ. ได้

ส่วนอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นคนสัญชาติไทย โดยศาลอาญาและศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลสัญชาติไทยเนื่องจากเกิดในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติพระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว หากศาลปกครองรับฟังพยานหลักฐานเป็นอย่างอื่นจะทำให้การวินิจฉัยคดีของศาล สองศาลแตกต่างกันในเรื่องเดียวกัน นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเกิดในท้องที่แขวงบางลำพูเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร จึงมีสัญชาติไทยเนื่องจากถือกำเนิดในประเทศไทย ตามมาตรา ๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง ก็ปรากฏข้อเท็จจริง ต่อมาว่า ผู้ฟ้องคดีมีบิดาเป็นคนต่างด้าวสัญชาติจีน และผู้ฟ้องคดีได้รับใบสำคัญประจำตัว คนต่างด้าว ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๐ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้ฟ้องคดีจึงขาดจากสัญชาติไทย ตามมาตรา ๑๖ ทวิแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติพ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ และแม้ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะมีอายุเพียง ๑๓ ปีและยังเป็นผู้เยาว์อยู่ก็ตาม แต่เมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีมีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวแล้วก็ต้องถือว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการข้างต้น เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้ฟ้องคดีแล้ว อีกทั้ง เมื่อผู้ฟ้องคดีบรรลุนิติภาวะก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์จะได้คืนมาซึ่งสัญชาติไทยเมื่อบรรลุนิติภาวะแล้วภายในสองปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ จึงต้องฟังว่าหากผู้ฟ้องคดีเคยมีสัญชาติไทย ผู้ฟ้องคดีก็ขาดจากสัญชาติไทยตามกฎหมายที่กล่าวข้างต้น ส่วนในคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น ศาลอาญาวินิจฉัยไว้แต่เพียงว่าคดียังรับฟังไม่ได้ว่าจำเลยไม่ใช่บุคคลสัญชาติไทย เนื่องจากศาลอาญาไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงได้โดยปราศจากข้อสงสัยอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบตามฟ้อง ศาลอาญาจึงต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับผู้ฟ้องคดีมิใช่ กรณีที่ศาลอาญารับฟังข้อเท็จจริงได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลสัญชาติไทย ดังนั้น การที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นคนต่างด้าวหรือหากเคยมีสัญชาติไทยแต่ก็ขาดจากสัญชาติไทย ในเวลาต่อมา จึงไม่ขัดหรือแย้งกับการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลอาญาแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๐/๒๕๕๙)

๑.๒.๑๔ ประกาศให้จำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน

การมีประกาศให้จำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านของนายอำเภอเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการถาวร จึงเป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายอำเภอออกประกาศจำหน่ายรายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือสั่งการของอธิบดีกรมการปกครองโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอประกาศดังกล่าวจึงเกิดจากดุลพินิจของนายอำเภอในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมิได้เกิดจากคำขอโดยเจตนาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้นนายอำเภอจึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกคนทราบความเป็นมาของการออกประกาศดังกล่าว และสามารถโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อนายอำเภอไม่ได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนออกประกาศดังกล่าว จึงถือว่า

มิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองทำให้ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่นายอำเภอแม่เมาะได้มีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของบุคคล จำนวน ๑,๒๔๓ คน ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีจำนวน ๘๖๐ คน ออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) อันเป็นผลมาจากชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอแม่เมาะร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยว่ามีการทุจริตในการทำบัตรประจำตัวประชาชนและแก้ไขสัญชาติโดยมิชอบ กรรมการปกครองจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยตรวจสอบหลักฐานคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ของอำเภอแม่เมาะ และเห็นว่ามีความผิดจำนวน ๓๗๖ คำร้อง รายการบุคคลจำนวน ๑,๒๔๓ คน มีประวัติเป็นชนกลุ่มน้อยและไม่มีสัญชาติไทย อธิบดีกรมการปกครองจึงสั่งการให้นายอำเภอแม่เมาะดำเนินการจำหน่ายรายการที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวออกจากทะเบียนบ้าน ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของนายอำเภอแม่เมาะดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การมีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านของนายอำเภอแม่เมาะ เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลง สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการถาวร ทำให้บุคคลซึ่งเดิมเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่มีสัญชาติไทยและต้องคืนบัตรประจำตัวประชาชนให้กับทางราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองคนละคำสั่งกับคำสั่งที่นายอำเภอแม่เมาะคนก่อนได้เคยมีคำสั่งอนุมัติตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และออกบัตรประจำตัวประชาชน การที่นายอำเภอแม่เมาะคนปัจจุบันได้ออกประกาศจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือสั่งการของอธิบดีกรมการปกครองโดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอ ประกาศดังกล่าวจึงเกิดจากดุลพินิจของนายอำเภอแม่เมาะในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร มิได้เกิดจากคำขอโดยเจตนาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น นายอำเภอแม่เมาะจึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกคนได้ทราบความเป็นมาของการออกประกาศดังกล่าวและสามารถโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นายอำเภอแม่เมาะจะอ้างว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) และคำขอมิบัตรประจำตัวประชาชน อันจะทำให้ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงแล้ว ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันไม่ได้เพราะเป็นคำสั่งทางปกครอง คนละคำสั่งกัน เมื่อนายอำเภอแม่เมาะไม่ได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบก่อนออกประกาศ ดังกล่าว จึงถือว่ามิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายพิพากษาให้เพิกถอนประกาศและให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทุกคนกลับคืนสู่สถานะเดิม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗/๒๕๔๘)

๑.๒.๑๕ การสั่งจำหน่ายรายการทางทะเบียน หลักฐานจะต้องมีความน่าเชื่อถือพอสมควร

คดีที่นำมาเล่าวันนี้เป็นเรื่องที่ “ศาลปกครอง” ได้เข้าไปคุ้มครองและเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาขอให้รัฐบาลไทยส่งตัวไปดำเนินคดีในสหรัฐอเมริกาในข้อหาลักลอบนำยาเสพติด (เฮโรอีน) เข้าประเทศสหรัฐอเมริกา

ผู้ฟ้องคดีได้ยกเรื่อง “การมีสัญชาติไทย” ขึ้นเป็นข้อต่อสู้

แต่จากการตรวจสอบหลักฐานทางการทะเบียนราษฎรกลับระบุว่า “ไม่มีสัญชาติไทย” ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับโทษจำคุกเพื่อรอส่งตัวข้ามแดนไปยังสหรัฐอเมริกา ๗ ปีและต่อมาถูกกักตัวอยู่ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประเทศสหรัฐอเมริกาโดยไม่มีการกำหนดปล่อยตัวเนื่องจากไม่มีหนังสือเดินทางหรือวีซ่า

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมีประวัติความเป็นมาชัดเจน เกิดและเติบโตที่บ้านเลขที่ ๔๘ จังหวัดเชียงราย และย้ายครอบครัวไปอยู่บ้านเลขที่ ๗๓๑/๑ กรุงเทพฯ มีหลักฐานทางทะเบียนการเกิด มีชื่อในทะเบียนบ้านและการแจ้งย้ายมีพยานในประเทศไทย ได้เรียนหนังสือ ได้ขอบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวผู้เสียภาษีบัตรผู้ประกอบการค้า การที่นายทะเบียนอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) เพราะเห็นว่าการมีชื่อและรายการบุคคลเป็นการได้หลักฐานมาโดยมิชอบ และการระบุว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้สัญชาติไทย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งและแก้ไขหลักฐานทางการทะเบียนราษฎรให้ถูกต้อง

เรื่องนี้ ศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าการที่นายทะเบียนอำเภอ มีคำสั่งจำหน่ายหลักฐานทางการทะเบียนราษฎรและหลักฐานการทำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีจะได้เป็นผู้มีสัญชาติไทย และศาลปกครองจะมีคำพิพากษาค้ำประกันสิทธิของผู้ฟ้องคดีอย่างไร ?

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือ ก่อนมีคำสั่งจำหน่ายหลักฐานทางการทะเบียนราษฎรและหลักฐานการทำบัตรประจำตัวประชาชน อธิบดีกรมการปกครองได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ที่ว่าการอำเภอ กำนัน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นข้อมูลของฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวซึ่งไม่ปรากฏเอกสารอันเป็นหลักฐานสำคัญที่สามารถบ่งชี้ถึงสถานะของผู้ฟ้องคดีได้อย่างชัดเจน คือ หลักฐานทะเบียนบ้านเลขที่ ๔๘ รุ่นปี ๒๕๔๙ ฉบับของทางราชการ ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินของนาย ที่ดินของนายสวน และคู่กรณีไม่ได้ปฏิเสธการมีที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ทั้งพยานหลักฐานที่นำมาพิจารณาประกอบการออกคำสั่งยังมีความน่าสงสัยพอสมควร ไม่มีน้ำหนักมากเพียงพอที่จะรับฟังได้ ไม่อาจบ่งชี้ถึงความต่อเนื่องของหลักฐานทางการทะเบียนราษฎรได้อย่างชัดเจน และการที่ไม่อาจหาหลักฐานมายืนยันได้ก็เกิดจากการเก็บรักษาหลักฐานของทางราชการไม่ดีพอ

แต่เมื่อในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองผู้ฟ้องคดีได้แสดงเอกสารหลักฐานต่อศาล เช่น **วุฒิการศึกษา** ซึ่งในการเข้าเรียนจะต้องมีหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้านและใบสูติบัตร **การขึ้นทะเบียนทหารกองเกิน** ซึ่งต้องใช้ภูมิลำเนาของบิดาหรือมารดา หลักฐานที่แสดงถึงความเกี่ยวข้องกับมารดา ตลอดจนพยานคนอื่น เช่น **เอกสารการรับโอนที่ดินซึ่งเป็นมรดกของมารดา จึงมีน้ำหนักเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรและเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด**

เมื่ออธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งจำหน่ายรายการทะเบียนที่ปรากฏหลักฐานน่าเชื่อได้ว่าดำเนินการมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการแต่**หลักฐานจะต้องมีความน่าเชื่อถือพอสมควร** เมื่อพยานหลักฐานยังมีความน่าสงสัยและไม่มีน้ำหนักมากเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้หลักฐานทางการทะเบียนราษฎรและหลักฐานการทำบัตรประจำตัวประชาชนมาโดยไม่ชอบ และสั่งการให้จำหน่ายรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีและระบุว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสัญชาติไทย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยขัดต่อข้อเท็จจริง เป็นอย่างยิ่ง อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่นายทะเบียนอำเภอดำเนินการตามคำสั่งจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

ศาลปกครองจึงเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายโดยออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขหลักฐานทางการทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ. ๒๘๖/๒๕๕๔)

การมีสัญชาติของบุคคลมีความสำคัญต่อการได้รับความคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติเพราะถือเป็นประชาชนของประเทศนั้น ดังนั้น การที่บุคคลใดถูกระบุว่าไม่มีสัญชาติไทยหรือถูกจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อสถานะของบุคคลผู้นั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้.... คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่า ก่อนที่จะใช้อำนาจใดๆ ควรตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน

ชัดเจน และใช้อำนาจอย่างสมเหตุผล มิใช่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะแม้ศาลปกครองจะพิพากษาเพิกถอนการใช้อำนาจที่ไม่ชอบได้ก็ตาม การชดเชยค่าเสียหายด้วยวิธีการใดๆ ก็อาจขัดแย้งผลกระทบที่เกิดขึ้นไม่ได้ดังเช่นคดีนี้ ๗ ปีที่ถูกจำคุก ประเมินความเสียหายได้ยาก

๑.๓ กฎหมายว่าด้วยชื่อบุคคล

๑.๓.๑ การตั้งชื่อตัวในภาษาไทย

ในภาษาไทยการเขียนและตั้งชื่อตัวจะต้องเขียนติดเป็นถ้อยคำเดียวกันโดยไม่มีการเว้นวรรคหากมีการเว้นวรรค ย่อมทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่าคำที่อยู่หลัง การเว้นวรรคเป็นชื่อรองเพราะเป็นชื่อประกอบ ถัดจากชื่อตัว ซึ่งหากคำดังกล่าวซ้ำกับชื่อสกุลของบุคคลอื่นย่อมต้องห้ามตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ นายทะเบียนจึงชอบที่จะไม่อนุญาตให้ใช้ชื่อดังกล่าวได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นบิดาของเด็กชายมาร์คส์ยื่นคำร้องขอเปลี่ยนชื่อตัวของเด็กชายมาร์คส์เป็น “พีรกิตต์ มาร์คส์” ต่อนายทะเบียนท้องที่เขตบางแค (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตเนื่องจากเห็นว่าชื่อตัวต้องเป็นคำหรือพยางค์เดียวกันและจะเว้นวรรคไม่ได้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่นายทะเบียนจังหวัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอนุญาตให้เด็กชายมาร์คส์เปลี่ยนชื่อตัวเป็นเด็กชายพีรกิตต์มาร์คส์

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเปลี่ยนชื่อตัวบุตรของผู้ฟ้องคดีจาก “มาร์คส์” เป็น “พีรกิตต์มาร์คส์” ซึ่งชื่อดังกล่าว มีการเว้นวรรคระหว่างคำว่า พีรกิตต์ กับ มาร์คส์ ทำให้บุคคลโดยทั่วไป เข้าใจว่า คำว่า “มาร์คส์” ไม่ใช่ชื่อตัว แต่เป็นชื่อรองเพราะเป็นชื่อประกอบถัดจากชื่อตัว ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ และคำว่า “มาร์คส์” ก็พ้องกับชื่อสกุล ของบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ชื่อสกุลเดิมของบิดามารดาตนเอง และมีชื่อสกุลของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง จึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้ชื่อดังกล่าวได้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้งในภาษาไทยการเขียนและตั้งชื่อตัวจะเขียนติดเป็นถ้อยคำเดียวกันโดยไม่มีการเว้นวรรค เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอเปลี่ยนชื่อตัวบุตรจาก “มาร์คส์” เป็น “พีรกิตต์มาร์คส์” โดยมีการเขียน เว้นวรรค ย่อมเข้าใจได้ว่าชื่อตัวบุตรของผู้ฟ้องคดีชื่อ “พีรกิตต์” ไม่อาจเข้าใจได้ว่าชื่อ “พีรกิตต์มาร์คส์” แต่กลับเข้าใจว่า “มาร์คส์” เป็นชื่อรอง ส่วนที่ผู้ฟ้องคดียกตัวอย่างเปรียบเทียบกับชื่อของบุคคลอื่น ที่มีคำว่า ณ นคร ด้วยนั้น ตามหลักการเขียนและการอ่านภาษาไทย คำว่า ณ นคร แม้จะมีการเว้นวรรค แต่ในการเขียนภาษาไทยถือว่าเป็นถ้อยคำเดียวกัน ไม่ได้แยกออกจากกันแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้เด็กชายมาร์คส์ เปลี่ยนชื่อตัวเป็นเด็กชายพีรกิตต์ มาร์คส์ จึงเป็น คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๙๕/๒๕๖๑)

๑.๔ กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน

๑.๔.๑ ภาษีที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน

ภาษีที่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ประกอบกับข้อ ๒ (๓) ของกฎกระทรวงกำหนดบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้น ต้องเป็นภาษีที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งหากภาษีก่อนนั้นประสงค์จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ต้องใช้คำนำหน้านามว่า “พระ” แล้วตามด้วยชื่อตัวชื่อสกุลของภาษีก่อน ทั้งนี้ ตามมติมหาเถรสมาคม เรื่อง การใช้คำนำหน้านามของพระภิกษุสามเณร ดังนั้น บรรพชิตนิกายวชิรยาน (เกปุระ) ซึ่งมีใช้พระภิกษุที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่อาจขอเปลี่ยนบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อแก้ไขคำนำหน้านามจากคำว่า “นาย” เป็นคำว่า “พระ” ได้และการกำหนดให้ใช้คำนำหน้านามว่า “พระ” มิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษ หรือประโยชน์พิเศษแก่พระภิกษุตามพระราชบัญญัติข้างต้น ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการเขต ปฏิเสธคำขอเปลี่ยนบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อแก้ไขคำนำหน้านามจากคำว่า “นาย” เป็นคำว่า “พระ” จึงมิได้กระทบต่อเสรีภาพในการดำเนินชีวิตตามวิถีทางแห่งบรรพชิต นิกายวชิรยาน (เกปุระ) ตามที่มาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองไว้แต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นบรรพชิตนิกายวชิรยาน (เกปุระ) ได้มีหนังสือถึงผู้อำนวยการเขตบึงกุ่ม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขอทำบัตรประจำตัวประชาชน โดยใช้คำนำหน้านามว่า “พระ” แทนคำว่า “นาย” แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถแก้ไขคำนำหน้านามให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถดำเนินการ ตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการออกบัตรประจำตัวประชาชนโดยใช้คำนำหน้านามว่า “พระ” ของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ออกบัตรประจำตัวประชาชนโดยใช้คำนำหน้านามว่า “พระ” ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณามาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอทำบัตรประจำตัวประชาชน เห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน มีเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุตามที่กำหนดและมีชื่อในทะเบียนบ้านต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนไว้ใช้แสดงตนเพื่อประโยชน์ของผู้ถือบัตรและทางราชการ เว้นแต่บุคคล ซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนตามกฎหมายกำหนดบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น ไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะกรณีตามข้อ ๒ (๓) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว สำหรับกรณีของภิกษุสามเณร นักพรตและนักบวช นั้น เห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดนิยามความหมายของผู้มีสภาพเช่นนั้นไว้ในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนฯ หรือในกฎกระทรวงกำหนดบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนแต่อย่างใด กรณีจึงต้องแปลความหมายคำว่า “ภิกษุ” ให้สอดคล้องกับ กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการจัดองค์กร การกำหนดโครงสร้างการปกครอง และการดำเนินกิจการของคณะสงฆ์ซึ่งตามมาตรา ๕ ทวิแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “คณะสงฆ์” หมายความว่า บรรดาพระภิกษุที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร และ “คณะสงฆ์อื่น” หมายความว่า บรรดาบรรพชิตนิกายหรือนัมนิกาย ดังนั้น “ภิกษุ” ที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนตามกฎหมายที่ออกตามบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนฯ นั้น ย่อมต้องเป็นพระภิกษุที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ หรือกฎหมาย

ที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น หากภิกษุเหล่านั้นประสงค์จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ก็ต้องปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคม เรื่อง การใช้คำนำหน้านามของพระภิกษุสามเณรที่กำหนดให้การใช้คำนำหน้านามพระภิกษุที่ไม่เคยได้รับพระราชทานสมณศักดิ์ในทะเบียนราษฎร ของวัด ให้ใช้คำว่า “พระ” แล้วตามด้วยชื่อตัว ชื่อสกุลของพระภิกษุนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบรรพชิตนิกายวัชรยาน (เกปฺรูะ) ซึ่งมีใช้พระภิกษุที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะมีสิทธิใช้คำนำหน้านามว่า “พระ” แทนคำว่า “นาย” ตามมติมหาเถรสมาคม เรื่อง การใช้คำนำหน้าของพระภิกษุสามเณร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจขอเปลี่ยนบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อแก้ไขคำนำหน้านามจากคำว่า “นาย” เป็นคำว่า “พระ” ได้อีกทั้ง การกำหนดให้พระภิกษุที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัติข้างต้น หรือกฎหมายอื่น ที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวและยังมิเคยได้รับพระราชทานสมณศักดิ์ในทะเบียนราษฎร ของวัด ใช้คำนำหน้านามว่า “พระ” แทนคำว่า “นาย” นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการควบคุมปกครองพระภิกษุและเพื่อประโยชน์ในทางทะเบียนราษฎรอันจะช่วยป้องกัน มิให้เกิดกรณีที่พระภิกษุมีการแสดงภาวะที่ไม่แน่นอนว่าเป็นบรรพชิตหรือคฤหัสถ์รวมทั้งช่วย ในการตรวจสอบมิให้พระภิกษุกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย การกำหนดให้ใช้คำนำหน้านามว่า “พระ” จึงมิใช่เป็นการให้สิทธิพิเศษหรือประโยชน์พิเศษแก่พระภิกษุตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธคำขอเปลี่ยนบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีเพื่อแก้ไขคำนำหน้านามจากคำว่า “นาย” เป็นคำว่า “พระ” จึงมิได้เป็นการกระทบ ต่อเสรีภาพในการดำเนินชีวิตตามวิถีทางแห่งบรรพชิตนิกายวัชรยาน (เกปฺรูะ) ของผู้ฟ้องคดีตามที่มาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองไว้แต่อย่างใด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธคำขอเปลี่ยนบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ฟ้องคดีเพื่อแก้ไขคำนำหน้านามจากคำว่า “นาย” เป็นคำว่า “พระ” จึงเป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๙/๒๕๕๗)

๑.๔.๒ ผู้จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชนต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ผู้จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชนจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยและมีชื่ออยู่ ในทะเบียนบ้าน และหากผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้านเดิมไปเข้าอยู่ในบ้านหลังใหม่โดยผู้ย้ายที่อยู่เป็นผู้แจ้งการย้ายเข้าบ้านหลังใหม่เอง จะต้องนำสำเนาทะเบียนบ้านพร้อมด้วยคำยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าบ้านที่เข้าไปอยู่ในใหม่แสดงต่อนายทะเบียนเพื่อเพิ่มชื่อเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านหลังที่ประสงค์จะขอย้ายเข้า เมื่อมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านแล้ว จึงจะยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๔๗๕,๔๗๗ หมู่ที่ ๑ ตำบลมหาสารคาม อำเภอนมสาร จ.ฉะเชิงเทรา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายออกจากบ้านดังกล่าว เพื่อขอย้ายเข้าบ้านเลขที่ ๒๑/๔๔ แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีหนังสือยินยอมจากเจ้าบ้านดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นคำร้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชนในกรณีบัตรเดิมสูญหายต่อสำนักงานเขตจตุจักร (ผู้ถูกฟ้องคดี) แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ทำบัตรประจำตัวประชาชน ให้ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีต้องนำทะเบียนบ้านเลขที่ ๒๑/๔๔ แขวงจอมพล ฉบับจริง และคำยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าบ้านซึ่งผู้ฟ้องคดีประสงค์จะย้ายเข้าไปแสดงต่อนายทะเบียน ผู้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธคำร้องขอมีบัตรดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่อยู่ระหว่างการย้าย และไม่ได้นำใบแจ้งย้ายที่อยู่ไปยื่นเข้าที่ใด รายการของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อยู่ในฐานะปกติทำให้ไม่สามารถออกบัตรประจำตัวประชาชน ให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกบัตรประจำตัวประชาชน

ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ ๒๑/๔๔ แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณามาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะขอมีบัตรประจำตัวประชาชน จะต้อง เป็นบุคคลสัญชาติไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และหากผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้านเดิมไป เข้าอยู่ในบ้านใหม่โดยผู้ย้ายที่อยู่เป็นผู้แจ้งการย้ายเข้าบ้านหลังใหม่เอง จะต้องนำสำเนา ทะเบียนบ้านพร้อมคำยินยอม เป็นหนังสือของเจ้าบ้านที่เข้าไปอยู่ในใหม่แสดงต่อนายทะเบียนเพื่อเพิ่มชื่อเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านหลังที่จะประสงค์ จะขอย้ายเข้า เมื่อมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านแล้ว จึงจะยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดี ย้ายออกจาก บ้านเลขที่ ๔๗๕,๙๗๗ อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้นำหลักฐาน การย้ายออก พร้อมคำยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าบ้านที่จะย้ายเข้าไปแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อขอ เพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ ๒๑/๔๔ แขวงจอมพล กรุงเทพมหานคร หรือบ้านหลังใดหลังหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหลังใดเลย รายการทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีจึงอยู่ในฐานะไม่ปกติเมื่อผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถ ดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนฯ ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่ดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัว ประชาชนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๑/๒๕๕๗)

๑.๔.๓ บุคคลผู้นำเชื่อถือ ในการขอทำบัตรประชาชน

คดีปกครองที่มีความเกี่ยวข้องกับ “บุคคลผู้นำเชื่อถือ” โดยเป็นบุคคลผู้นำเชื่อถือตามข้อ ๔ ของระเบียบ กรรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งได้นิยามคำว่า “บุคคลผู้นำเชื่อถือ” ว่า หมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งมีภูมิลำเนาที่อยู่แน่นอน มีอาชีพมั่นคง และมีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้ขอมีบัตรเป็นอย่างดี อาจเกี่ยวข้องเป็นญาติกันหรือไม่ก็ได้

โดยในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนหรือขอเปลี่ยนบัตร พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเรียกสำเนา ทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (ท.ร.๑๔) และหลักฐานประกอบการพิจารณา กรณีการขอมีบัตรเนื่องจากบัตรหาย หรือบัตรถูกทำลายให้เรียกหลักฐานการแจ้งความและหลักฐานซึ่งมีรูปถ่ายของผู้ขอมีบัตร และเป็นเอกสารที่ ทางราชการออกให้อย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ใบอนุญาตขับรถ บัตรประกันสังคม หนังสือเดินทางไปต่างประเทศ ในกรณีที่ผู้ขอมีบัตรไม่มีหรือไม่สามารถแสดงเอกสารหลักฐานที่ทางราชการออกให้ได้ให้สอบสวนเจ้าบ้านหรือ บุคคลผู้นำเชื่อถือแทน ทั้งนี้ตามข้อ ๑๐ (๗) ของระเบียบเดียวกัน

ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับรองบุคคลในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนซึ่งอ้างว่าบัตรหาย โดยเป็น บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตการปกครองของตน ต่อมามีการตรวจพบและจับกุมบุคคลต่างด้าวซึ่งมีบัตรประจำตัว ประชาชนไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และขยายผลมายังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับรองในฐานะ “บุคคลผู้นำเชื่อถือ” โดย บุคคลต่างด้าวดังกล่าวให้การต่อพนักงานสอบสวนว่าได้จ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และสรุปผลการสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการทุจริตขอทำบัตรประจำตัวประชาชน จำนวน ๖ ราย ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ถือเป็นผู้สนับสนุนให้มีการกระทำความผิดตาม มาตรา ๒๖๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่ จดข้อความ อันเป็นเท็จลงในเอกสารมหาชนหรือเอกสารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยประการที่น่าจะเกิด ความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกิน หกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗) กำหนดให้วินัยและโทษผิดวินัยใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดย อนุโลม) ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีให้การโต้แย้งว่าโทษที่ลงกับตนนั้นแรงเกินไป ผู้ฟ้องคดีน่าจะมีความผิดเพียงมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คือไม่รักษาชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น และในการลงชื่อรับรองบุคคลในฐานะบุคคลผู้ว่าเชื่อถือนั้นผู้ฟ้องคดีได้สอบถามเจ้าหน้าที่แล้วว่าผู้ฟ้องคดีสามารถรับรองได้หรือไม่ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็แจ้งว่าสามารถรับรองได้ประกอบกับเห็นว่าบุคคลที่ยื่นขอมีบัตรประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลคนเดียวกับกับในรูปใบอนุญาตขับรถที่นำมาแสดง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเพียงแค่การรับรองบุคคลไม่สามารถทำให้ออกบัตรได้เนื่องจากยังต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่อีกหลายคน ผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ตรวจสอบว่าใบขับขี่ของผู้ยื่นคำขออนุญาตปลอมหรือไม่

กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสอบสวนหรือการรับรองบุคคลเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการทำบัตรตามความหมายข้อ ๔ ของระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้มีบัตรเป็นอย่างดีและการรับรองบุคคลกรณียื่นคำขอมีบัตรในเขตที่ผู้มีบัตรได้มีภูมิลำเนา มีแนวปฏิบัติของปลัดอำเภอว่าจะต้องมีผู้รับรองจึงจะออกบัตรประจำตัวประชาชนได้ซึ่งการรับรองกรณีดังกล่าวผู้รับรองต้องยืนยันการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่แท้จริง มิใช่ยืนยันว่าอยู่ในบ้านที่ปรากฏเลขที่ในใบอนุญาตขับรถ และมีใช่เป็นการรับรองว่าเป็นบุคคลคนเดียวกับกับในใบอนุญาตขับรถที่นำมาแสดงเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีความสัมพันธ์หรือรู้จักกับบุคคลที่ตนรับรอง แต่กลับลงชื่อรับรองในฐานะผู้ที่รู้จักคุ้นเคย โดยระบุความสัมพันธ์กับผู้อยู่อาศัยในฐานเป็นผู้ใหญ่บ้าน บางรายในฐานะญาติบางรายในฐานะเจ้าบ้าน ซึ่งมีใช้ความสัมพันธ์ที่แท้จริง จึงเป็นการรับรองอันเป็นเท็จ ส่งผลให้บุคคลต่างด้าวขอออกบัตรประจำตัวประชาชนได้ซึ่งโดยปกติวิสัยของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหากจะรับรองจะต้องรับรองเฉพาะลูกบ้านของตนหรือบุคคลที่ตนรู้จักคุ้นเคยเท่านั้น

เมื่อผลการสอบสวนสรุปว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการทุจริตขอออกบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทางการเมืองการทะเลาะเบาะแว้งและบัตรประจำตัวประชาชนนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ และ กรมการปกครองได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ กำหนดแนวทางสำหรับการพิจารณาโทษทางวินัย โดยให้สอบสวนและลงโทษผู้กระทำผิดนั้นในสถานหนักคือไล่ออกจากราชการ การใช้ดุลพินิจกำหนดโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๖๑ ทวิวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๙๗ /๒๕๕๙)

คดีนี้.. ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการรับรองบุคคลในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ในฐานะ “บุคคลผู้ว่าเชื่อถือ” ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องรับรองเฉพาะลูกบ้านของตนหรือเฉพาะบุคคลที่ตนรู้จักคุ้นเคยกันจริงเท่านั้น และในการยื่นขอมีบัตรประจำตัวประชาชนในเขตที่ผู้มีบัตรได้มีภูมิลำเนา จะต้องรับรอง ยืนยันว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนั้นจริง มิใช่รับรองโดยพิจารณาจากหลักฐานใบอนุญาตขับรถ ประการสำคัญ การลงชื่อรับรองบุคคลโดยไม่ตรงกับความเป็นจริง ในลักษณะเป็นการทุจริตเพื่อให้บุคคลอื่นได้มาซึ่ง บัตรประจำตัวประชาชนโดยมิชอบ ถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง

๑.๕ กฎหมายว่าด้วยสัญชาติคนเข้าเมือง และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๕.๑ การพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติของบุคคล

การที่กระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือจากจังหวัดนครพนมแจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนมแล้ว แต่ไม่ได้เสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการภายใน กำหนดเวลา ๔๕ วัน ตามแนวปฏิบัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเมื่อต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในประเทศ ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการเสนอคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการแต่อย่างใด ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยอ้างเหตุผลในการตรวจสอบความถูกต้องเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีทั้งที่ได้มีการตรวจสอบไปแล้ว นั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจ ในการสั่งการให้ดำเนินขั้นตอนการตรวจสอบที่ซ้ำซ้อนและล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีมีบิดามารดาเป็นชาวญวนอพยพซึ่งเดินทางมาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง โดยผู้ฟ้องคดีเกิดที่จังหวัดนครพนม และ เรียนจบหลักสูตรประโยคประถมศึกษาตอนต้นจาก โรงเรียนบ้านนาจอก (แรงประชาชน) จังหวัด นครพนม และผู้ฟ้องคดีไม่เคยเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทย ปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีได้แต่งงาน กับบุคคลสัญชาติไทยจนมีบุตรรวม ๒ คน ต่อมา เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทย ณ สำนักทะเบียนอำเภอเมืองนครพนม แต่ก็ไม่เคยได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด จนเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยอีกครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาในเรื่องนี้แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการพิจารณาคำขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีในครั้งที่สองล่าช้าเกินสมควร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าการขอมีสัญชาติของผู้ฟ้องคดีอยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาประกอบการให้สัญชาติอันถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีก็ตาม แต่เนื่องจากการฟ้องขอให้พิจารณาการขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสถานะของบุคคล จึงยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และแม้ว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ จะไม่มีบทบัญญัติใด กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้สัญชาติไทยไว้ด้วย ก็ตามแต่เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่มท ๐๒๐๔.๓/ว ๒๘๓ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๔ แจ้งเวียนแนวปฏิบัติในการพิจารณาให้สถานะทางกฎหมายแก่ผู้อพยพในจังหวัดต่าง ๆ ถือปฏิบัติโดยกำหนดให้เมื่อกระทรวงมหาดไทยรับคำร้องและบัญชีรายชื่อให้หน่วยงาน ส่วนกลาง ตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องและประมวลผลการตรวจสอบพร้อมมติคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด เพื่อก่อนการนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการให้สถานะตามกฎหมายภายใน ๔๕ วัน นับแต่ได้รับผลการพิจารณาจากจังหวัด ดังนั้นการที่กระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับหนังสือจากจังหวัดนครพนมแจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาให้สัญชาติไทยระดับจังหวัดนครพนมตั้งแต่วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แต่ไม่ได้เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณา สั่งการภายใน กำหนดเวลา ๔๕ วัน ตามแนวปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดแนวทางตรวจสอบผู้ขอสัญชาติเพิ่มเติม ทำให้ต้องมีการจัดส่งข้อมูลของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบเพิ่มเติม และเมื่อต่อมาเมื่อ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในประเทศ ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการเสนอคำร้องของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการแต่อย่างใด ทั้งที่การดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีได้เสร็จสิ้นครบถ้วนสมบูรณ์พร้อมที่จะเสนอผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการได้แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติหน้าที่โดยกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการพิจารณา

ให้สัญชาติไทยและให้สถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แก่ชนกลุ่มน้อย ได้มีมติให้ส่งคำร้องขอวีซ่าคนนอกพวยพที่ยื่นขอสถานะตามกฎหมายที่ค้างอยู่ที่ กระทรวงมหาดไทยทั้งหมด ซึ่งรวมถึงคำร้องของผู้ฟ้องคดีไปให้จังหวัดดำเนินการพิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อตรวจสอบความมีตัวตนอยู่จริง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและข้อมูลประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรรมและยาเสพติด และนำผลการตรวจสอบเข้าพิจารณาในคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดและเสนอคณะกรรมการระดับกระทรวงเพื่อพิจารณาต่อไป นั้น ไม่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีหยิบยกขึ้นกล่าวอ้างให้การพิจารณาให้สัญชาติผู้ฟ้องคดีที่ล่าช้าอยู่แล้วฟังขึ้นแต่อย่างใด กรณีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งการให้ดำเนินขั้น ตอน การตรวจสอบที่ล่าช้าและล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการพิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๓/๒๕๕๑)

๑.๕.๒ การพิจารณาความหมายของคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

เมื่อผู้ฟ้องคดียังคงเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ จึงไม่สามารถ ทำงานนอกเหนือจากงานที่คนต่างด้าวสามารถขออนุญาตทำงาน ได้ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ทำได้ดังนั้น เมื่องานผู้ช่วยล่ามแปลภาษาเป็นงานที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดังกล่าว การที่จัดหางานจังหวัดตากมีหนังสือไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามแปลภาษาจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่า ซึ่งเป็นคนต่างด้าวประเภทที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามแปลภาษาภาคสนาม ต่อจัดหางานจังหวัดตาก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ แจ้งว่า ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามแปลภาษาภาคสนาม โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลต่างด้าว ใบคำขออนุญาตให้ทำงานไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ได้รับสัญชาติไทย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอ มีสัญชาติไทยของบุตรบุคคลบนพื้นที่สูงตามมาตรา ๗ ทวิแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ต่อเทศบาลเมืองแม่สอด ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้ได้รับสัญชาติไทยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงควรจะมีสิทธิในการประกอบอาชีพในราชอาณาจักรไทย เช่นเดียวกับคนต่างด้าวทั่วไปที่ทำงานในประเทศไทยได้ทุกประเภท ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดสิทธิและเสรีภาพในการทำงานและประกอบอาชีพ จึงเป็นการออกประกาศโดยมิได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวที่อยู่บนผืนแผ่นดินไทย อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิดชาติเชื้อ ภาษา และสถานะของบุคคล ขัดต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับ ในขณะนั้น จึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอสัญชาติไทยแต่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย ผู้ฟ้องคดีจึงยังคงเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ และมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถทำงานนอกเหนือจากงานที่คนต่างด้าวสามารถขออนุญาตทำงานได้ตามประกาศ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา ๑๒

แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ ทำได้ดังนั้น เมื่องานผู้ช่วยล่ามแปลภาษา เป็นงานที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยล่ามแปลภาษา จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๓/๒๕๕๒)

๑.๕.๓ เจื่อนใจการถอนสัญชาติเมื่อมีพฤติกรรมอันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรืออันเป็นประโยชน์ของรัฐ

การพิจารณาเจื่อนใจการถอนสัญชาติไทยเมื่อมีพฤติกรรมอันเป็นการสมควร เพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ นั้น จะต้องวินิจฉัยโดยเคร่งครัดเพราะมีผลกระทบต่อสถานภาพของบุคคลโดยร้ายแรง ดังนั้น กรณีที่ผู้ได้รับสัญชาติไทยเป็นการเฉพาะรายถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาร่วมกันเป็นเจ้ามือ จัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นพฤติการณ์การกระทำความผิดกฎหมายที่มีได้มีโทษทางอาญาร้ายแรง แม้จะมีลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชน และเป็นอบายมุขที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่อาจส่งผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ ซึ่งควรเป็นเรื่องที่มีความรุนแรงในลักษณะที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน ตลอดจนความดำรงอยู่หรือประโยชน์อันสำคัญของรัฐได้ยิ่งไปกว่านั้น หากเทียบเคียงกับพฤติการณ์อย่างเดียวกันนี้ แต่ได้กระทำโดยผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดที่มีบิดามารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทยแล้ว ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้ร้ายแรง ถึงขนาดกระทบต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐแต่ประการใด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้เพิกถอนสัญชาติไทยของบุคคลโดยอาศัยเพียงพฤติการณ์ดังที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับสัญชาติไทยเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ต่อมา ถูกจับกุมในข้อหาร่วมกันเป็นเจ้ามือจัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบ (หวยหุ้น) โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ศาลฎีกาพิพากษาให้ลงโทษจำคุกโดยไม่รอลงอาญา นายอำเภอเมืองนครพนมเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๑๗ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสัญญาชาติฯ จึงรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมและคณะกรรมการ พิจารณาการถอนสัญชาติไทยเพื่อพิจารณาดำเนินการ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงาน พิจารณากลับกรองการถอนสัญชาติไทย โดยมีผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ต่อมา คณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบในหลักเกณฑ์แนวทางในการพิจารณาถอนสัญชาติไทยของผู้มีพฤติกรรมอันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคง หรือประโยชน์ของรัฐตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการพิจารณาเพิกถอนสัญชาติของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันประกอบด้วย ข้อ ๑ ไม่เป็นผู้ก่อการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองหรือทำลายล้างการปกครองภายในราชอาณาจักรไทย ข้อ ๒ ไม่เป็นผู้กระทำให้เสื่อมเสียความสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ ข้อ ๓ ไม่เป็นผู้กระทำความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ข้อ ๔ ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ หรือดำรงชีพด้วยวิธีการที่ขัดต่อกฎหมาย กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ข้อ ๕ ไม่เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายในด้านเศรษฐกิจของชาติและพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติกรรมร่วมกันจัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบให้กับผู้เล่นทั่วไป เป็นอบายมุขที่มอมเมาประชาชนก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและความเสียหายแก่เศรษฐกิจของชาติบ้านเมือง และมีรายได้จากการดำรงชีพด้วยวิธีที่ผิดกฎหมาย หรือขัดความเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงมีมติให้เพิกถอนสัญชาติของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เสนอความเห็นดังกล่าว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณา ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ถอนสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและได้ประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเพิกถอน สัญชาติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้คืนสัญชาติไทยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะชัดเจนว่าเป็นกรณีร่วมกันเป็นเจ้าของ จัดให้มีการเล่นการพนัน สลากกินรวบโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไขการถอนสัญชาติไทย ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติ สัญชาติฯ เห็นได้ว่า จะต้องเป็นกรณีของความมั่นคง หรือประโยชน์ของรัฐ ซึ่งความดังกล่าวเป็นถ้อยคำของกฎหมาย ที่มีได้เจาะจงพฤติการณ์ใด เป็นการเฉพาะ การวินิจฉัยจึงต้องวินิจฉัยโดยเคร่งครัด เนื่องจากการเพิกถอนสัญชาติ เป็นการกระทบสถานภาพของบุคคลโดยร้ายแรง ซึ่งเมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ที่กระทำความผิด ในข้อหาดังกล่าว แล้วเห็นได้ว่าพฤติการณ์ข้างต้นเป็นเพียงการกระทำความผิดกฎหมาย ที่มีได้มีโทษทางอาญาร้ายแรง แม้จะมี ลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชน และเป็นอบายมุข ที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนที่อาจส่งผลก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศก็ตาม แต่ไม่ถึงขนาดที่จะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐซึ่งควร เป็นเรื่องที่มีความรุนแรงในลักษณะที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนตลอดจนความดำรงอยู่หรือประโยชน์ อันสำคัญของรัฐได้และยิ่งไปกว่านั้นหากเทียบเคียงกับพฤติการณ์อย่างเดียวกันนี้ แต่ได้กระทำโดยผู้มิสัญชาติไทย โดยการเกิดที่มีบิดามารดาเป็นผู้มิสัญชาติไทยแล้ว ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้ถึงขนาดกระทบ ต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐแต่ประการใด ประกอบกับแนวทางเรื่องความมั่นคงเพื่อพิจารณาถอนสัญชาติไทย ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ของคณะกรรมการฯ เป็นเพียงการพิจารณาเพื่อเสนอความเห็น ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยเป็นประการอื่นได้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพียงแต่อาศัย พฤติการณ์ในการร่วมกันเป็นเจ้าของ จัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินรวบ (หวยหุ้น) ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ววินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควร เพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ แล้วถอนสัญชาติไทยของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ถอนสัญชาติไทย ให้ถอนสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ถอนสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามประกาศ กระทรวงมหาดไทยข้างต้น ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๕๒ - ๙๕๓/๒๕๕๘)

๑.๕.๔ พฤติการณ์เป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคล ที่เป็นภัยต่อสังคมหรือ จะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร และน่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เข้ามาเพื่อประกอบกิจการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ อาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามาในราชอาณาจักร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นชาวต่างชาติได้สมรสกับนาง ส. ซึ่งเป็นคนไทยฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับ ใบอนุญาตทำงาน ในประเทศไทย ประเภทด่านจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่ม แต่ถูกเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองภูเก็ตกีดกันแกล้ง โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเป็นภัยต่อสังคมที่ต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยเด็ดขาด และเมื่อผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานก็ไม่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรจึงต้องเดินทางออกนอกประเทศ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีเดินทางเข้ามา ในราชอาณาจักรและถูกจับกุมที่ท่าอากาศยานดอนเมือง กรุงเทพมหานคร ข้อหาเป็น บุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรและถูกขังประมาณ ๓๖ วัน จึงถูกเนรเทศกลับไปยังประเทศสวิตเซอร์แลนด์ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เรื่อง ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร จำนวน ๒ คน

เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้อ้างมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นการห้ามบุคคลต่างด้าวที่อยู่นอกราชอาณาจักร และยังไม่ได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรจึงแตกต่างจากกรณีของผู้ฟ้องคดีการอ้างมาตราอื่นๆ เพื่อเนรเทศผู้ฟ้องคดีออกจากประเทศไทยเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้จะฟังได้ว่าพยานบุคคลบางรายเป็นคู่แข่งทางการค้ากับผู้ฟ้องคดีอื่นทำให้คำให้การของพยานดังกล่าวมีน้ำหนักน้อย แต่เมื่อนำมาประกอบกับคำให้การของพยานบุคคลอื่นที่มีความน่าเชื่อถือ ล้วนให้การสอดคล้องต้องกันว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ชอบทะเลาะวิวาทกับเจ้าของกิจการบริเวณใกล้เคียงเป็นประจำ รวมกลุ่มกับคนไทยและชาวต่างชาติตั้งตัวควบคุมกิจการในบริเวณดังกล่าว ในลักษณะเป็นผู้มีอิทธิพล ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่าภรรยาของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีชื่อเป็น เจ้าของร้านบาร์พิ้งแพนเตอร์ได้ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมในข้อหาเป็นผู้จัดให้มีการแสดงโชว์ลามกอนาจารโดยเปิดกิจการร้านบาร์เปียร์บังหน้า เข้าในคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่าผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจบาร์เปียร์ไวคิงบาร์และช่วยดูแลกิจการบาร์พิ้งแพนเตอร์ซึ่งเป็นของเพื่อนชาวต่างประเทศ ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ยอมรับว่าภรรยาของผู้ฟ้องคดีมีชื่อเป็น เจ้าของกิจการและดูแลกิจการร้านบาร์ดังกล่าวแทนเพื่อนชาวต่างชาติทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนรู้เห็นในการจัดให้มีการแสดงลามกอนาจาร อันเป็นกรณีที่เชื่อได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน และมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อถือว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณีหรือเพื่อประกอบกิจการที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง (๗) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ สำหรับการดำเนินการต่อของเจ้าหน้าที่ ตั้งแต่ด่านตรวจคนเข้าเมืองภูเก็ตที่ได้รายงานพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีว่ามีเหตุเข้าข่ายเป็นบุคคลต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๑๒ (๗) และ (๘) ดังกล่าวข้างต้น จนถึงอธิบดีกรมตำรวจรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเพื่อมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามาในราชอาณาจักรนั้น เป็นเพียงขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการโดยชอบแล้ว ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุข หรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและน่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เข้ามาเพื่อประกอบกิจการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้ามาในราชอาณาจักร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๘ - อ. ๒๘๙/๒๕๕๒)

๑.๕.๕ การพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่อนุญาตเป็นการชั่วคราว

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคง ของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้นการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่อนุญาตเป็นการชั่วคราวต่อไป เนื่องจากมีเหตุจำเป็นจึงต้องพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเป็นอย่างยิ่ง การที่คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๙ กำหนดรายการ เอกสารที่ต้องยื่นประกอบคำขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไป โดยระบุให้ใช้เฉพาะหนังสือรับรองและขอให้อยู่ต่อจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษา ก็เพื่อให้มีการพิจารณาและวินิจฉัยถึงระยะเวลาที่บุคคลต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ป่วย ต้องใช้พักรักษาพยาบาลโดยแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ตรวจรักษา คำวินิจฉัยของแพทย์ประจำโรงพยาบาลดังกล่าว ย่อมต้องกระทำภายใต้การควบคุมและมีระบบการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลเพื่อรักษามาตรฐานและความเชื่อมั่นหรือความเชื่อถือได้ของโรงพยาบาลนั้น ๆ หากกำหนดให้ใช้หนังสือรับรองจากแพทย์ประจำคลินิกทั่วไปที่มีอยู่จำนวนมากก็จะทำให้ยากแก่การตรวจสอบ หากมีแพทย์ที่มีความรับผิดชอบ

ไม่เพียงพอหรือขาดจรรยาบรรณแพทย์ทำหน้าที่รับรองให้คนต่างด้าวที่ไม่สุจริต อ้างเหตุจำเป็นในการรักษาตัวอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้อง อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติอย่างใหญ่หลวงเกินคาด การออกหนังสือรับรองในกรณีดังกล่าวจึงย่อมต้องมีความรอบคอบและรัดกุมมากกว่าการออกหนังสือรับรองแพทย์ได้โดยทั่วไป ดังนั้น การออกคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติข้างต้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายและการที่เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขออนุญาต เพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากไม่มีหนังสือรับรองและขอให้อยู่ต่อจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลมาแสดง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นชาวเยอรมัน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้อยู่ในประเทศไทย ได้จนถึงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้เข้ารับการผ่าตัดผนังหน้าท้องที่เป็นไส้เลื่อนและตัดไขมันหน้าท้องที่คลินิกของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นผู้ทำการผ่าตัดและในเบื้องต้นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประเมินว่าต้องใช้เวลารักษาพยาบาลประมาณ ๖๐ วัน นับแต่วันผ่าตัด แต่ปรากฏว่าภายหลังการผ่าตัด ผลผ่าตัดไม่หายเป็นปกติทำให้ต้องมีการรักษาแผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากการตรวจรักษาเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ พบว่าผนังหน้าท้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยังแยกเป็นโพรงยาวประมาณ ๑ คืบ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าจำเป็นต้องใช้เวลาในการรักษาต่อไป อีกประมาณ ๔๕ วัน ซึ่งในวันเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ยื่นคำขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราวต่อไปเพื่อรักษาแผลผ่าตัดดังกล่าวอีก ๔๕ วัน โดยแนบหนังสือรับรองของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เพื่อประกอบการพิจารณาคำขอดังกล่าว แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอได้แจ้งว่า หนังสือรับรองดังกล่าวเป็นของแพทย์ประจำคลินิก มิใช่หนังสือรับรองของแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษาตามข้อ ๗ (๒.๒๔) ของคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๙ และปฏิเสธไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา แต่ปรากฏว่าในวันเดียวกัน (วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐) ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้กลับมาพบเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยแจ้งว่าไม่สามารถนำใบรับรองแพทย์ประจำโรงพยาบาลมาได้ และได้ยื่นหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ผู้กำกับตำรวจตรวจคนเข้าเมืองชี้แจงเหตุผลของการปฏิเสธไม่รับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณาเป็นหนังสือ โดยขอทราบเหตุผลว่าเหตุใด จึงใช้ใบรับรองแพทย์จากคลินิกไม่ได้ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติกับแพทย์ประจำคลินิก ที่ให้บริการแก่คนต่างชาติ แต่มิได้รับการชี้แจงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่กำหนดว่าการขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไป เพื่อรับการรักษายาบาล หรือการพักผ่อน หรือเพื่อดูแลผู้ป่วย ต้องยื่นหนังสือรับรองและ ขอให้อยู่ต่อจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษา เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการเลือกปฏิบัติต่อแพทย์ที่ประกอบวิชาชีพตามคลินิกและให้สิทธิพิเศษแก่แพทย์ ที่ประกอบวิชาชีพในโรงพยาบาล ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๙ และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อยู่รักษาตัวอีก ๔๕ วัน ตามใบรับรองแพทย์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีในการพิจารณาถึงเหตุจำเป็น ที่คนต่างด้าวจะขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเกินระยะเวลาที่กำหนด โดยสามารถวางระเบียบหรือทำคำสั่งเฉพาะเรื่องไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติการเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๙ โดยกรณีเหตุแห่งความจำเป็นตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองฯ นั้น ข้อ ๗ (๒.๒๔) ของคำสั่งสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติดังกล่าว ได้กำหนดเหตุจำเป็น ในกรณีของการขอยุ่ต่อในราชอาณาจักรเพื่อรับการรักษายาบาลหรือ การพักฟื้น หรือเพื่อดูแลผู้ป่วย โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาและรายการเอกสารให้คนต่างด้าวผู้ยื่นคำขอ ต้องได้รับการรับรองและร้องขอจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษา โดยมีหนังสือ รับรองและขอให้อยู่ต่อ จากแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษา และโดยที่เหตุแห่งความจำเป็นตามข้อ ๗ (๒.๒๔) ของคำสั่งสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น จะต้องพิจารณาการเจ็บป่วยที่อ้างในคำขอว่า มีความจำเป็นต้องได้รับการรักษายาบาล เป็นการด่วนและหรือถึงขนาดที่จะเป็นอุปสรรคในการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรหรือไม่ซึ่งต้องอาศัยดุลพินิจ ของแพทย์เป็นสำคัญ เมื่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น กรณีที่คนต่างด้าวมีเหตุจำเป็นจะต้องอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลา ที่อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ด้วยเหตุว่าเป็นดังกล่าว การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการ ชั่วคราวต่อไป จึงต้องพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเป็นอย่างยิ่ง การที่คำสั่งสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ ดังกล่าว กำหนดรายการเอกสารที่ต้องยื่นประกอบคำขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไป โดยระบุ ให้ใช้เฉพาะหนังสือรับรองและขอให้อยู่ต่อ จากแพทย์ประจำโรงพยาบาลที่ทำการตรวจรักษา ก็เพื่อให้มีการพิจารณาและ วิจัยถึงระยะเวลาที่บุคคลต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ป่วยต้องใช้พักรักษายาบาลจากแพทย์ประจำโรงพยาบาล ที่ตรวจรักษา ซึ่งคำวินิจฉัยของแพทย์ประจำโรงพยาบาลดังกล่าวย่อมต้องกระทำภายใต้การควบคุมและมีระบบการบังคับบัญชาหรือ การกำกับดูแลเพื่อรักษามาตรฐานและความเชื่อมั่น หรือความเชื่อถือได้ของโรงพยาบาลนั้น ๆ หากกำหนดให้ใช้หนังสือ รับรองจากแพทย์ประจำคลินิกทั่วไป ซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ก็จะทำให้ยากแก่การตรวจสอบ และหากมีแพทย์ที่มีความ รับผิดชอบไม่เพียงพอหรือขาดจรรยาบรรณแพทย์ทำหนังสือรับรองให้คนต่างด้าวที่ไม่สุจริต อ้างเหตุจำเป็น ในการพักรักษาตัวอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้อง อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ดังนั้น การออกหนังสือรับรองดังกล่าวจึงย่อมต้อง มีความรอบคอบและรัดกุมมากกว่าการออกหนังสือรับรองของแพทย์ โดยทั่วไป การออกคำสั่ง สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๖๐๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๙ ข้อ ๗ (๒.๒๔) จึงเป็น การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยเหตุผลตามที่มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฯ ประกอบกับ มาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติฯ ให้อำนาจแล้ว คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าว จึงชอบ ด้วยกฎหมายและการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ต่อไปของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีหนังสือรับรองและขอให้อยู่ต่อจากแพทย์ประจำโรงพยาบาลมา แสดงโดยอ้างคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๖/๒๕๖๑)

๑.๖ กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

๑.๖.๑ การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน

พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้การจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมายสำหรับในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขต เทศบาล เขตสุขาภิบาลและเขตเมืองพัทยา และเมื่อได้รับอนุญาตให้ จัดตั้งแล้วหากประสงค์จะดำเนินการก็ต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกครั้งหนึ่ง เหตุที่กฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งและการดำเนินการสุสานและฌาปนสถานต้องได้รับใบอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการบังคับให้ต้องขอรับใบอนุญาต ถึงสองครั้งก็ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้การฝัง เก็บ และเผาศพต้องดำเนินการเฉพาะในสุสาน และฌาปนสถานที่ได้รับใบอนุญาตดำเนินการจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วเท่านั้นหากมีการฝัง เก็บ หรือเผาศพในสถานที่อื่นซึ่งเป็นการต้องห้ามและมีได้รับอนุญาต เป็นหนังสือแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้พ้องคดีเคลื่อนย้ายศพที่ฝัง หรือเก็บไว้ในสุสานของผู้พ้องคดีไปฝังหรือเก็บ ในสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสาน และฌาปนสถานเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวและ สั่งให้หรือถอนสุสานของผู้พ้องคดีได้การที่ผู้พ้องคดีได้ทำการฝังศพในสถานที่ฝังศพซึ่งยังมิได้รับใบอนุญาตจัดตั้ง สุสานและใบอนุญาตให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯจึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย สรุบบ้างเท็จจริง

นาย ว. ซึ่งเป็นพี่น้องกับสามีของผู้พ้องคดีได้ซื้อที่ดินจากชาวบ้านเพื่อสร้างสุสาน สำหรับฝังศพบิดา และได้มีการก่อสร้างเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ภายหลังบิดาของสามีของผู้พ้องคดีเสียชีวิตจึงได้ฝังศพในวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยก่อนหน้านั้น นายอำเภอเวียงสา (ผู้ถูกพ้องคดีที่ ๑) ได้รับหนังสือร้องเรียนขอให้ตรวจสอบสุสานของผู้พ้องคดี ว่าก่อสร้างในที่สาธารณะและได้มีการขออนุญาตถูกต้องหรือไม่ผู้ถูกพ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงแล้ว พบว่าสถานที่ที่ผู้พ้องคดีได้ก่อสร้างสุสานยังไม่ได้มีการขออนุญาต ผู้ถูกพ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือแจ้ง ผู้พ้องคดีให้ดำเนินการยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งสุสานให้ถูกต้อง ซึ่งผู้พ้องคดีได้มีหนังสือ ขอยกเวลาในการยื่นคำขออนุญาตออกไปสามสิบวันเพื่อรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ภายหลัง ทำพิธีฝังศพแล้ว นาย ว. ได้ทำหนังสือโอนสิทธิ ในที่ดินดังกล่าวให้ผู้พ้องคดีซึ่งต่อมา ผู้ว่าราชการ จังหวัดน่าน (ผู้ถูกพ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกพ้องคดีที่ ๑ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เนื่องจากมีผู้ร้องคัดค้านการที่ผู้ถูกพ้องคดีที่ ๑ จะออก ใบอนุญาต จัดตั้งสุสานให้แก่ผู้พ้องคดีผู้ถูกพ้องคดีที่ ๑ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ต่อมา ผู้พ้องคดี ได้ยื่นคำร้องขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดน่าน สาขาเวียงสา ได้ตรวจสอบแล้วไม่สามารถดำเนินการ ให้ได้เพราะหลักฐานที่นำไปขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดิน ผิดแปลง ผู้พ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอยกเลิกการขอรังวัด ออกโฉนดที่ดิน และเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกพ้องคดีที่ ๑ ได้เชิญคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้พ้องคดีและผู้ร้องคัดค้าน เข้าประชุมเพื่อหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องการร้องคัดค้านการจัดตั้งสุสานของผู้พ้องคดี ซึ่งผลการตรวจสอบจากแผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ พบว่า พื้นที่ที่ตั้งสุสานอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ต่อมาได้ จำแนกเป็นพื้นที่เขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและยังพบว่าสถานที่ก่อสร้าง สุสานอยู่บนที่สูงใกล้กับที่พักอาศัย ของราษฎรและแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ของหมู่บ้านประมาณ ๕๐ เมตร ผู้ถูกพ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าการจัดตั้งสุสานและการฝังศพ ดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ และไม่เป็นไป ตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ จึงสั่งให้ผู้พ้องคดีเคลื่อนย้ายศพที่ฝังในสุสาน ไปฝังหรือเก็บในสุสานที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ และให้หรือถอน สุสานดังกล่าวภายในหกสิบวัน ผู้พ้องคดีจึงได้มีหนังสือ อุทธรณ์คำสั่งและขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ถูก พ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งทุเลาการบังคับ ตามคำสั่งดังกล่าวแต่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้พ้องคดีจึงได้ส่งเรื่องให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วสั่งยกอุทธรณ์ผู้ถูก พ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือแจ้งผู้พ้องคดีทราบถึงผลการพิจารณาอุทธรณ์และ การสิ้นสุดการทุเลาการบังคับตามคำสั่ง

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ดำเนินการเคลื่อนย้ายศพและ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในสุสานภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้รื้อถอนสุสาน และเคลื่อนย้ายศพออกจากสุสาน ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้จัดตั้งสุสานแก่ผู้ฟ้องคดี และให้ดำเนินการกับฌาปนสถานไม่ได้รับอนุญาต

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดียังมีได้ขออนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเอกชนต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น การก่อสร้าง สถานที่ฝังศพพิดาของสามีผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่เป็นสุสานและฌาปนสถาน เอกชนตามความหมายในมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ จนกว่าจะได้รับ ใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๖ แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสถานที่ฝังศพดังกล่าวได้มีการก่อสร้างแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยมีได้มีผู้ใด คัดค้านและมิได้มีการดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีสถานที่ฝังศพดังกล่าวจึงเป็นสุสานแล้วนั้น ข้อเท็จจริง ดังกล่าวสามารถใช้อ้างเพื่อมิให้มีการดำเนินคดีกับผู้ก่อสร้างสถานที่ฝังศพดังกล่าวได้เนื่องจากคดีขาดอายุความแล้ว เท่านั้น หาได้มีผลทำให้สถานที่ฝังศพดังกล่าวเป็นสุสานและฌาปนสถานเอกชนตามพระราชบัญญัติสุสานและ ฌาปนสถานฯ ไม่ได้ ดังนั้น เมื่อนำศพไปฝังยัง สถานที่ดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ประกอบกับต่อมาเมื่อได้มีกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบการขออนุญาตจัดตั้ง และดำเนินการสุสานไว้ในข้อ ๒ ว่าการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะ หรือสุสานและ ฌาปนสถานเอกชน ตามข้อ ๑ ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครองในที่ดินที่จะใช้เป็นที่ตั้ง สุสานและฌาปนสถานดังกล่าว และข้อ ๑๔ กำหนดว่าสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน ซึ่งมีอยู่แล้วและยังมิได้รับอนุญาตให้จัดตั้งก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองมาขอรับ ใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่ กฎกระทรวงฉบับนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต จัดตั้งสุสานตามกฎกระทรวงดังกล่าว ที่ให้ออกแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองสุสานและฌาปนสถานที่ยังมิได้รับใบอนุญาตก่อนออกกฎกระทรวงใช้บังคับ มาขอรับใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับแต่อย่างใด และข้อเท็จจริงยังปรากฏต่อมาว่าหลังจากที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานให้ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็ได้ไปยื่นคำขอ รังวัดออกโฉนดที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่สำนักงานที่ดิน จังหวัดน่าน สาขาเวียงสา ตรวจสอบแล้ว ไม่สามารถดำเนินการให้ได้เนื่องจากหลักฐานที่นำไป ขออนุญาตที่ดินเป็นที่ดินผิดแปลงผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอยกเลิก การขออนุญาตที่ดินดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงสถานที่ก่อสร้างที่ฝังศพพิพาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตป่าไม้ถาวรตาม จึงเห็นว่าสถานที่ฝังศพดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ทำการฝังศพ ในสถานที่ฝังศพซึ่งยังมิได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและ ใบอนุญาตให้ดำเนินการตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกระทำ ที่ฝ่าฝืนตาม มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเคลื่อนย้าย ศพที่ฝังหรือเก็บในสุสานของผู้ฟ้องคดีไปฝังหรือเก็บในสุสานและฌาปนสถาน สาธารณะ หรือสุสานและฌาปนสถาน เอกชนที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ และให้รื้อถอนสุสาน ดังกล่าวภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ .๒๕๑/๒๕๕๑)

๑.๖.๒ การออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานในเขตต้องห้ามตามกฎหมาย

การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อจัดตั้งและดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตไว้โดยเฉพาะโดยกฎหมายให้ความสำคัญเกี่ยวกับสถานที่ตั้งหรือลักษณะพื้นที่ซึ่งห้ามมิให้ออก ใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน หลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่าจะออกใบอนุญาตตามคำขอได้หรือไม่ในการนี้เจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตย่อมมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ให้เป็นที่ยุติในชั้นการพิจารณาก่อนออก คำสั่งว่า พื้นที่ที่นำมาขอออกใบอนุญาตตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่การออกใบอนุญาตทั้งที่ข้อเท็จจริงยังไม่ยุติหรือไม่เป็นไปตามกฎหมาย ย่อมเป็นการ ออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ราษฎรในพื้นที่ฟ้องว่า ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี๑) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตามพระราชบัญญัติสุสาน และฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเอกชนบนที่ดินซึ่งมีหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) รวม ๔ แปลง มีเนื้อที่ทั้งหมด ๔๖ - ๑ - ๒๖ ไร่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากพื้นที่บริเวณที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติและตั้งอยู่ติดกับทางสาธารณะ จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งและใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อ ๔ (๒) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสาน และฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดว่า สถานที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานที่จะออกใบอนุญาตให้จัดตั้ง ได้นั้น จะต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่อันเป็นสถานที่ท่องเที่ยวหรือเขตพื้นที่อันจัดสรรเป็นพื้นที่ นันทนาการ หรือเขตอนุรักษ์และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตจัดตั้งสุสาน และฌาปนสถานเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๔ แปลงนั้น มีที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งสำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ระบุว่าอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ (ป่าเขาสามร้อยยอด) ซึ่งเป็น เขตอนุรักษ์ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตตามที่ข้อ ๔ (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติว่าที่ดินพิพาทไม่อยู่ในเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน โดยมีได้ดำเนินการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งให้มีความชัดเจนว่าไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ในเขตต้องห้าม ตามกฎหมายดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า เมื่อที่ดินพิพาทยังไม่ถูกเพิกถอนสิทธิและผู้ครอบครองที่ดินมีสิทธิทำประโยชน์ที่ดินต่อไปนั้น ศาลเห็นว่า สิทธิในการทำประโยชน์บนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิเป็นสิทธิทำประโยชน์ที่ไม่จำต้องขออนุญาตเข้าทำประโยชน์เป็นการเฉพาะ แต่การจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเป็นกรณีที่ต้องขออนุญาตจัดตั้งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ หาใช่การทำประโยชน์ตามปกติทั่วไปไม่ประกอบกับขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอออกใบอนุญาต ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าว อยู่ติดทางสาธารณะซึ่งไม่เป็นไปตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า สถานที่ตั้งต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะอย่างน้อย ๕๐ เมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่น อย่างน้อย ๔๐๐ เมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้มีกลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร ดังนั้นแม้พื้นที่ส่วนที่ใช้ฝังศพจะอยู่ห่างจากถนนเกินกว่า ๕๐ เมตร แต่เมื่อใบอนุญาตจัดตั้ง สุสานและฌาปนสถานครอบคลุมที่ดินพิพาททั้งแปลงซึ่งอยู่ห่างจากทางสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะน้อยกว่าที่กฎกระทรวงกำหนดที่ดินพิพาทจึงต้องห้ามมิให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานตามข้อ ๔ (๔)

ของกฎกระทรวงดังกล่าว การพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งให้ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกเพิกถอนจึงไม่มีสุสานและฌาปนสถานที่มิใบอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปตามข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งที่ให้ออกใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานและ ใบอนุญาตดำเนินการสุสานและฌาปนสถาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๔/๒๕๕๐)

๑.๖.๓ การพิจารณาสถานที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน

ในการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานตามคำขอให้แก่บุคคลใดนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาว่าสถานที่ตั้งสุสาน และฌาปนสถานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตลอดจนเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยครบถ้วนหรือไม่โดยหากไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประการใดประการหนึ่งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า สถานที่ตั้งสุสานตามใบอนุญาตอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทาง หรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะไม่น้อยกว่าห้าสิบเมตร และมีรั้วหรือกำแพงแสดงอาณาเขตโดยรอบไว้ชัดเจน มีความสูงไม่น้อยกว่าสองเมตรห้าสิบเซนติเมตร ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๔ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับข้อ ๗ (๑) และ (๒) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ตาม แต่เมื่อสถานที่ตั้งสุสานดังกล่าวอยู่ห่างจากคลองสาธารณะประโยชน์ไม่ถึงสี่ร้อยเมตรอันขัดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ประกอบกับข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถานฯ การออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหารายซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนเปรมฤทัย ๑ และชุมชนอมรวิวัฒน์ถนนรามอินทรา แขวงคันนายาว เขตคันนายาว กรุงเทพมหานคร ฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อน เสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยผู้อำนวยการเขตคันนายาว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน (มัสยิดอัล-เอวาก็อฟ) ให้กับ คณะกรรมการอิสลามประจำมัสยิดอัล-เอวาก็อฟ (ผู้ร้องสอด) เนื้อที่ ๒ ไร่ เพื่อทำการฝังศพ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องสุสานและ ฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งกำหนดให้สถานที่ตั้งของสุสาน และฌาปนสถานต้องอยู่ห่างจากทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร สาธารณะอย่างน้อย ๕๐ เมตร ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อย ๔๐๐ เมตร เว้นแต่ในกรณีที่มีการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล สถานที่ตั้งนั้นจะต้องอยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่า ๑๐๐ เมตร รวมทั้งสถานที่ตั้งสุสานและฌาปนสถานเอกชนต้องไม่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร แต่ปรากฏว่า สุสานและฌาปนสถานของมัสยิดอัล-เอวาก็อฟ ตั้งอยู่ใจกลางชุมชน ๒ แห่ง คือ ชุมชนเปรมฤทัย ๑ และชุมชนอมรวิวัฒน์ ที่มีประชาชนพักอาศัยเป็นจำนวนมากและเป็นชุมชนดั้งเดิมโดยทางด้าน ทิศใต้ของสุสานมีทางเดินและถนนซึ่งตั้งห่างจากรั้วกำแพงสุสานประมาณ ๑๒ เมตร ส่วนทางด้านทิศตะวันออกมีถนนตั้งห่างจากกำแพงสุสานประมาณ ๑๕ เมตร เท่านั้น อีกทั้งมีบ้านเรือน ประชาชนตั้งอยู่คั่นกลางระหว่างถนนกับสุสานโดยกำแพงบ้านอยู่ติดกับกำแพงสุสาน เมื่อมอง ลงมาจากหน้าต่างบ้านก็จะเห็นหลุมฝังศพและการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับศพได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ บริเวณพื้นที่ของสุสานยังเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมขัง เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำก่อให้เกิดเชื้อโรค เนื่องจากสุสานจะปล่อยน้ำที่ชำระล้างศพลงสู่ท่อระบายน้ำร่วมกับท่อระบายน้ำที่ชุมชนใช้ร่วมกันอีกทั้งโลงที่ใช้บรรจุศพเมื่อผู้สลายศพก็จะส่งกลิ่นเหม็นก่อให้เกิดภาวะมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ในชุมชน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะตัวแทนทั้งสอง

ชุมชนจึงมีหนังสือคัดค้านการออกใบอนุญาต ที่พิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ พิจารณาแล้วแจ้งยืนยันการออกใบอนุญาต ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหารายจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานพิพาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาความหมายของบทนิยาม “ทางหลวง” ตามมาตรา ๔ และประเภทของทางหลวงตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับการลงทะเบียนทางหลวงประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่าทางหลวงตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ นอกจากจะมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในบทนิยามศัพท์แล้ว ยังต้องได้มีการลงทะเบียนเป็นทางหลวงประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย กำหนดด้วย เมื่อปรากฏว่าถนนรามอินทรา ๔๖/๑ ซึ่งอยู่ใกล้กับสุสานที่พิพาททางด้านทิศเหนือ และถนนเปรมฤทัย ๑ ซึ่งอยู่ใกล้กับสุสานพิพาททางด้านทิศตะวันออก รวมทั้งถนนซอยเข้าสู่หมู่บ้านอมรวิวัฒน์ซึ่งอยู่ใกล้กับสุสานพิพาททางด้านทิศใต้แม้จะมีสภาพเป็นถนนสาธารณะประชาชนใช้เป็นทางสัญจรร่วมกัน และอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อยังมีได้ลงทะเบียนเป็นทางหลวงท้องถิ่น ถนนทั้งสามสายดังกล่าวจึงมิใช่ทางหลวงที่เป็นทางหรือถนนสำหรับประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ และข้อ ๗ (๑) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถานฯ ดังนั้น แม้นถนนทั้งสามสาย จะมีระยะห่างจากสุสานที่พิพาทไม่ถึงห้าสิบเมตรก็ไม่ต้องห้ามตามบทบัญญัติข้างต้น

ส่วนปัญหาว่า ที่ตั้งสุสานพิพาทอยู่ห่างจากทางน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการจราจรสาธารณะ ห้วย แม่น้ำ คลอง หรือแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์อื่นอย่างน้อยสี่ร้อยเมตร ตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ และข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถานฯ หรือไม่นั้น เห็นว่า ตามภาพถ่ายคลองลำชะล่าที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสืบหารายยื่นต่อศาล ปรากฏว่า ชุมชนอมรวิวัฒน์ชุมชนเปรมฤทัย ๑ สำนักงานเขตคันนายาว และชุมชนหมู่บ้านใกล้เคียงหลายชุมชน ได้ร่วมกันจัดกิจกรรมเพื่อฟื้นฟูคลองลำชะล่า เช่น มีการเทน้ำหมักสกัดชีวภาพลงในลำคลอง เพื่อรักษาคุณภาพน้ำ ตลอดจนมีการปล่อยปลา ลงคลอง มีการตั้งกลุ่มนักร้องคุคลองและจัดทำแปลงสาธิตเกษตรชีวภาพ อันแสดงให้เห็นได้ว่า คลองลำชะล่ามีสภาพเป็นคลองสาธารณะประโยชน์แม้ปัจจุบันประชาชนจะไม่ได้ใช้ในการสัญจรไปมาแต่ยังคงมีการใช้ประโยชน์ด้านอื่น โดยที่กรุงเทพมหานครใช้ประโยชน์จากคลองดังกล่าวในการระบายน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมซึ่งอันเป็นการป้องกันการเกิด อุทกภัยในชุมชน อีกทั้งชุมชนใกล้เคียงยังจัดให้มีกิจกรรมฟื้นฟูระบบนิเวศในคลองข้างต้นเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้เช่น ปลูกพืชผักทางการเกษตร เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ เป็นต้น จึงฟังได้ว่า คลองลำชะล่า ยังมีได้มีการเปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และไม่ปรากฏว่า มีการถอนสภาพความเป็น คลองสาธารณะประโยชน์โดยผลของกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คลองลำชะล่า จึงยังคงมีสภาพเป็นคลองสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังนั้น สถานที่ตั้งสุสานจึงต้องอยู่ห่างจากคลองลำชะล่าไม่น้อยกว่าสี่ร้อยเมตรตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ ประกอบกับข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถานฯ ทั้งนี้เนื่องจากการฝังศพใต้พื้นดินที่อยู่ใกล้แหล่งน้ำไม่ถึงสี่ร้อยเมตรเมื่อศพมีการเน่าเปื่อยหรือย่อยสลายสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการเน่าเปื่อยหรือย่อยสลายของศพ อาจมีการปนเปื้อน ไปยังแหล่งน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก่อให้เกิดมลพิษและส่งผลกระทบต่อกระดำเนินชีวิตและ สุขอนามัยที่ดี ของประชาชนที่ใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติข้างต้นมีข้อยกเว้นว่า หากผู้จัดตั้งสุสาน ได้จัดให้มีระบบการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหล ก็สามารถจัดตั้งสุสานให้อยู่ห่างจากทางน้ำไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเมตรได้แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ตั้งสุสานพิพาทอยู่ห่างจากคลองลำชะล่าเพียง ๒๐๓.๕๐ เมตร โดยไม่ปรากฏว่าได้มีการจัดทำมาตรการหรือระบบการป้องกันมิให้กลิ่นและสิ่งปฏิกูลรั่วไหลลงสู่ผิวดินการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้แก่ผู้ร้องสอดจึงไม่เป็นไปตามข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง

(พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ และข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถานฯ

สำหรับปัญหาว่า กำแพงของมัสยิดอัล-เอวาร์ก็อฟ ซึ่งเป็นที่ตั้งของสุสานพิพาทมีความสูงไม่ถึงสองเมตรห้าสิบเซนติเมตรตามที่กำหนดในข้อ ๗ (๒) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถานฯ หรือไม่นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องสอดได้สร้างกำแพง คอนกรีตเสริมเหล็กเป็นกำแพงที่บสูงประมาณ ๓ เมตร โดยรอบบริเวณที่ตั้งสุสานพิพาท ทางเข้าออกมีประตูปิดกั้น ปรากฏตามคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งสอดคล้องกับภาพถ่ายแสดงบริเวณที่ตั้งสุสานพิพาทที่ผู้ร้องสอดยื่นไว้ต่อศาล จึงถือได้ว่ากำแพงบริเวณ โดยรอบของสุสานพิพาทเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ (๒) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ตาม เมื่อในการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานตามคำขอให้แก่บุคคลใด พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ต้องพิจารณาว่าสถานที่ตั้งสุสานและ ฌาปนสถานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตลอดจนเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยครบถ้วน หรือไม่หากไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขประการใดประการหนึ่งแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ดังนั้น เมื่อกรณีนี้สถานที่ตั้งสุสานอยู่ห่างจากคลองลำชะล่าซึ่งเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ไม่ถึงสี่ร้อยเมตร อันขัดต่อข้อ ๔ (๔) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถานฯ ประกอบกับข้อ ๗ (๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานและฌาปนสถานฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานให้กับมัสยิดอัล-เอวาร์ก็อฟ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มีการออกใบอนุญาต

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๑๙-๙๒๐/๒๕๖๐ (ประชุมใหญ่))

๒. การปกครองท้องถิ่น

๒.๑ กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒.๑.๑ ผลการที่ผู้เช่าช่วงที่นำไปให้บุคคลอื่นเช่าช่วง

การที่ผู้เช่าส่วนานำที่นำไปให้บุคคลอื่นเช่าช่วงโดยผู้ให้เช่าไม่รู้หรือยินยอม อันเป็นการประพฤติดุสิตสัญญาเช่านา ผู้ให้เช่าย่อมมีสิทธิบอกเลิกการเช่านา ก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาเช่านาได้ตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ และการที่บุคคลใดเข้าทำนาโดยการเช่าช่วงนา ทั้งที่ผู้ให้เช่าไม่รู้หรือไม่ได้ให้ความยินยอม ถือเป็นการเข้าทำนาที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติข้างต้น ย่อมทำให้บุคคลดังกล่าวมิใช่ผู้เช่าช่วงนาโดยชอบ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลวินิจฉัยให้ตนเป็นผู้เช่านาแทนที่ผู้เช่านาเดิมตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๐๔๔ ตำบลหมอนทอง อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ประมาณ ๕๐ ไร่ จากนาย ร. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อทำนาตั้งแต่ก่อนที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มีผลใช้บังคับ โดยมีการเช่าต่อเนื่องตลอดมาและครั้งสุดท้ายได้ทำหนังสือสัญญาเช่านาลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ มีกำหนดระยะเวลาเช่า ๖ ปี หลังสิ้นสุดสัญญาเช่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้ทำสัญญาให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่นาต่อ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงทำนาในที่ดินที่เช่า รวมทั้งได้แบ่งให้นาย อ. บุตรชายของตนทำนาและปลูกบ้านพักอาศัยในที่นาบางส่วนเนื้อที่ประมาณ ๒๐ ไร่ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รู้เห็นหรือยินยอม ต่อมา นาย อ. ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลหมอนทอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอเป็นผู้เช่านาแทนการเช่าช่วงจากผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีให้นาย อ. เป็นผู้เช่านาแทนการเช่าช่วงนา เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ให้เช่านาไม่ได้รับรู้การเช่าทำนาของนาย อ. ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดี บอกเลิกการเช่านาต่อผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีนำนาที่เช่าให้ผู้อื่นเช่าช่วงโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย และมีหนังสือคัดค้านการบอกเลิกการเช่านาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว มีมติว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงให้เป็นไปตามหนังสือบอกเลิกการเช่า และต้องคืนนาให้กับผู้ให้เช่า พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายบริวารและผู้เช่าช่วงออกจากที่นาภายในระยะเวลาที่ผู้ให้เช่ากำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่านาต่อไปจนกว่าจะสิ้นระยะเวลาเช่านา

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังยุติแล้วว่า สัญญาเช่านาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สิ้นสุดลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แต่เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาเช่านา ผู้ฟ้องคดียังคงทำนาต่อไป กรณีจึงถือได้ว่ามีการเช่านาต่อไปอีกคราวละหกปีตามมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ อย่างไรก็ตาม การที่นาย อ. ให้ถ้อยคำต่อผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยอมรับว่าได้รับการแบ่งที่นา จำนวน ๒๐ ไร่จากผู้ฟ้องคดีมาทำนาเป็นของตนเอง โดยลงทุนด้วยตนเองแยกต่างหากจากผู้ฟ้องคดี การจ่ายค่าเช่านาได้จ่ายให้กับผู้ฟ้องคดีเพื่อส่งมอบให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และได้ปลูกบ้านเป็นของตนเองบนที่นา ทั้งยังระบุมาในหนังสือขอเช่าที่นาแทนการเช่าช่วงว่า ตนได้เช่าช่วงที่นาจากผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑ ฤดูการทำนาแล้ว อันแสดงให้เห็นว่า นาย อ. ยอมรับว่าตนเป็นผู้เช่าช่วงนาจากผู้ฟ้องคดีจริง ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำว่าเป็นการแบ่งที่นาให้นาย อ. บุตรชาย ทำ ๒๐ ไร่ เพราะผู้ฟ้องคดีอายุมาก ทำนาไม่ไหว และให้ลูกชายดูแลนาในส่วนของตน อีก ๓๐ ไร่ แต่ไม่ได้ให้เช่าช่วงนั้น หากผู้ฟ้องคดีมีเจตนาให้นาย อ. ดูแลที่นาให้ในฐานะบุตร ก็สามารถให้ดูแลได้ทั้ง ๕๐ ไร่ โดยไม่ต้องแบ่งให้ทำเพียง ๒๐ ไร่ และไม่ต้องแยกการลงทุนทำนาคณะส่วนกัน และยังมีเหตุผลที่นาย อ. ปลูกบ้านในที่นาโดยผู้ฟ้องคดีไม่เจตนาให้นาย อ. เช่าช่วงที่นา เนื่องจาก นาย อ. ไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่นาที่จะดำเนินการปลูกสร้างและขอทะเบียนเลขที่บ้านเป็นของตนเอง

ในที่นาของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เคยรับรู้หรือยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีนำที่นาที่เข้าไปให้นาย อ. หรือผู้อื่นเช่าช่วงแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ประพฤติดัดสัญญาเช่านา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมมีสิทธิบอกเลิกการเช่านาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่าได้ ตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และการบอกเลิกการเช่าดังกล่าวมีผลทำให้การเช่านาระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กับผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงก่อนครบกำหนดระยะเวลาการเช่านา ทั้งนี้ นับแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๒ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติโดยผู้ฟ้องคดีต้องคืนนาให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง บริวาร และผู้เช่าช่วงออกจากที่นาภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ฟ้องคดีให้ผู้เช่าช่วงนาโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า ผู้ให้เช่าจึงบอกเลิกการเช่าได้ตามมาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงให้เป็นไปตามหนังสือบอกเลิกการเช่าโดยผู้เช่าจะต้องคืนนาให้กับผู้ให้เช่าพร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายบริวารและผู้เช่าช่วงออกจากที่นาภายในระยะเวลาที่ผู้ให้เช่ากำหนด จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับกรณีการเข้าทำนาของนาย อ. เมื่อนาย อ. มิใช่ผู้เช่าช่วงนาที่ได้รับ ความยินยอมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยชอบ แม้นาย อ. ได้ทำนามา ๑ ฤดูการทำนาแล้ว กรณีก็เป็นกรเข้าทำนาที่ฝ่าฝืน มาตรา ๓๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และไม่ต้องด้วยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นาย อ. ย่อมมิใช่ผู้เช่าช่วงโดยชอบ จึงไม่มีสิทธิยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ตนเป็นผู้เช่านาแทนที่ผู้ฟ้องคดี พินาศหายยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๑๑/๒๕๖๐)

๒.๑.๒ การนับระยะเวลาการเช่านา

การนับระยะเวลาการเช่านาซึ่งเป็นการเช่ามาตั้งแต่เมื่อครั้งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยไม่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเช่า และมีการเช่ามาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ มีผลใช้บังคับต้องนับระยะเวลาตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ประกอบกับคำแนะนำการปฏิบัติเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกการเช่า และการยับยั้งการบอกเลิกการเช่า ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ตามหนังสือกรมการปกครอง ส่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๐.๓/ว ๕๕ ๓๑ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑ กล่าวคือ ให้นับตั้งแต่วันเริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นปีแรก โดยครั้งแรก (๖ ปีแรก) ต้องเริ่มนับในวันเริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่นปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ครั้งที่ ๒ เริ่มนับตั้งแต่วันเริ่มต้นฤดูการประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่นปี พ.ศ. ๒๕๒๔ สิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และนับต่อไปเช่นนี้เรื่อย ๆ คราวละ ๖ ปี ซึ่งหากผู้ให้เช่านาประสงค์จะบอกเลิกการเช่านาในรอบใด ต้องบอกเลิกล่วงหน้าก่อนการสิ้นสุดการเช่านาในรอบนั้นไม่น้อยกว่า ๑ ปี ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

สรุปข้อเท็จจริง

บิดาของผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ดินจากนาย ส. มีเนื้อที่ประมาณ ๕๐ ไร่ เพื่อทำนา ในอัตราค่าเช่าปีละ ๒,๐๐๐ บาท โดยไม่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ดินดังกล่าวต่อเนื่องมาในอัตราค่าเช่าเดิม จนกระทั่งนาย ส. ถึงแก่ความตาย ที่ดินจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนาย บ. บุตรชาย ต่อมา นาย บ. ถึงแก่ความตาย นาง ก. ซึ่งเป็นภรรยาและผู้จัดการมรดกของนาย บ. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงผู้ฟ้องคดี แจ้งบอกเลิกการเช่านาเมื่อครบกำหนดการเช่าในช่วงปีที่ ๖ คือ ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่นาภายในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๔ เนื่องจากนาง ก. ประสงค์จะทำนาเอง โดยนาง ก. มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๒ ส่งสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาแจ้งการบอกเลิกการเช่านาไปยังกำนันตำบลชุมพล ในฐานะประธานของคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตำบลชุมพล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า นาง ก. ไม่เคยบอกกล่าวให้ทราบ

ระยะเวลาการเช่า ๕ ปี จะเริ่มนับจากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดี มิได้ยินยอมด้วย จึงมีหนังสือคัดค้านการบอกเลิก การเช่าไปยังประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยว่า การบอกเลิกการเช่าเป็นไปโดยชอบ ให้นาง ก. เข้าทำประโยชน์ในที่นาแปลงพิพาท และให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดการเช่า และออกจากที่นาแปลงพิพาท ผู้ฟ้องคดี ไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดนครนายก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัย ยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บิดาของผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ดินแปลงพิพาทเนื้อที่ ๕๐ ไร่ จากนาย ส. เพื่อทำนา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เรื่อยมา โดยไม่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเช่า ดังนั้น นับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. ๒๕๑๗ ขึ้นใช้บังคับ ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติควบคุม การเช่า พ.ศ. ๒๔๙๓ การเช่านาพิพาทจึงมีกำหนดเวลาการเช่า ๖ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. ๒๕๑๗ ใช้บังคับตามนัยมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. ๒๕๑๗ ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ บิดาของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีได้แสดงความจำนงเข้าเป็นผู้เช่านาสามสิทธิแทนบิดาของตน ซึ่งเป็นผู้เช่าเดิม ที่เสียชีวิต เมื่อครบกำหนดเวลาการเช่าแล้วไม่ปรากฏว่าผู้ให้เช่าได้มีการบอกเลิกสัญญา และผู้ฟ้องคดียังคงทำนาในที่นา ดังกล่าวต่อเนื่องเรื่อยมา จึงถือได้ว่าได้มีการเช่านานั้นต่อไปอีกคราวละ ๖ ปี ตามนัยมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติ ข้างต้น และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ การเช่าดังกล่าวย่อมตกอยู่ใน บังคับของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งการเช่านา ที่ไม่ได้ทำสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร และไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเช่าจะมีกำหนดเวลา คราวละ ๖ ปี ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ทำให้การนับระยะเวลาการเช่าของผู้ฟ้องคดี ซึ่งได้ทำการเช่าต่อเนื่องมาจากพระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. ๒๕๑๗ และมีการเช่าติดต่อกันถึงปัจจุบัน ต้องนับระยะเวลาตามมาตรา ๖๖ ประกอบกับมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และ โดยที่กรมการปกครองได้จัดทำคำแนะนำการปฏิบัติเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่า การบอกเลิกการเช่า และการยับยั้ง การบอกเลิกการเช่า ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๐.๓/ว ๕๕๓๑ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑ กำหนดให้การเช่ารายใดที่มีการเช่าต่อเนื่องมาจาก พระราชบัญญัติควบคุมการเช่า พ.ศ. ๒๕๑๗ และมีการเช่าติดต่อกันถึงปัจจุบัน ก็ให้นับตั้งแต่วันเริ่มต้นฤดูการ ประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่นในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นปีแรก กล่าวคือ ครั้งที่ ๑ (๖ ปีแรก) เริ่มนับในวันเริ่มต้นฤดู การประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่นปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ครั้งที่ ๒ เริ่มนับตั้งแต่วันเริ่มต้นฤดู การประกอบเกษตรกรรมแห่งท้องถื่นปี พ.ศ. ๒๕๒๔ สิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ การนับระยะเวลาการเช่าคราวละ ๖ ปี ในกรณีนี้ คือ ครั้งที่ ๑ ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ครั้งที่ ๒ ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ครั้งที่ ๓ ปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ครั้งที่ ๔ ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ครั้งที่ ๕ ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และ ครั้งที่ ๕ ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ การที่ นาง ก. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ บอกเลิกการเช่า ไปยังผู้ฟ้องคดีเนื่องจากประสงค์จะทำนาเอง โดยให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่นาภายในวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งปรากฏ ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ตามใบตอบรับไต่ถามว่าได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการบอกเลิก การเช่าล่วงหน้าก่อนการสิ้นสุดการเช่ารอบที่ ๖ (ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๔) ไม่น้อยกว่า ๑ ปี ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ประกอบกับนาง ก. มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๒ แจ้งการบอกเลิกการเช่าที่นาพิพาท พร้อมทั้งส่งสำเนาหนังสือการบอกเลิกการเช่าไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยฝากส่งหนังสือ ดังกล่าว ณ ที่ทำการไปรษณีย์ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นการส่งสำเนากการบอกเลิก การเช่าไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่าทราบ กรณีจึงเป็นการบอกเลิกการเช่าโดยชอบด้วยกฎหมายมาตรา ๖๖ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมฯ แล้ว ด้วยเหตุนี้ สิทธิการเช่าของผู้ฟ้องคดีย่อมสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

มีคำวินิจฉัยว่า การบอกเลิกการเช่าเป็นไปโดยชอบ ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดการเช่า และออกจากที่นาแปลงพิพาท และให้นาง ก. เข้าทำประโยชน์ในแปลงที่ดินที่บอกเลิก จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และส่งผลให้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๓๑/๒๕๖๑)

๒.๑.๓ การมีมติให้ผู้เช่ามีสิทธิซึ่งที่ดินที่ตนเช่าทำนาจากผู้รับโอนกรรมสิทธิ์

การที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด และคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลจะมีมติให้ผู้เช่ามีสิทธิซึ่งที่ดินที่ตนเช่าทำนาจากผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้น กรณีต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้เช่าได้ยื่นความประสงค์ขอซื้อที่ดินดังกล่าวแล้ว และได้รับการปฏิเสธจากผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเสียก่อน รวมทั้งคณะกรรมการดังกล่าวยังต้องให้โอกาสแก่ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย การมีมติโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริง เช่นว่านี้และไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติข้างต้น ย่อมเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกได้ซื้อที่ดินที่แบ่งแยกกรรมสิทธิ์จากโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑ ตำบลท่าโขลง (คลองข่อย ที่ ๑ ฝั่งตะวันออก) อำเภอคลองหลวง จังหวัดธัญบุรี เนื้อที่ ๒๔๘ ไร่ ๑ งาน ๙๖ ตารางวา จากบริษัท พ. ที่ซื้อต่อมาจาก นาย ก. อีกทอดหนึ่ง โดยก่อนหน้านั้น นาย ก. ได้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เช่าที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อปลูกกล้วยไม้กำหนด ๑ ปี ซึ่งเมื่อพ้นกำหนด ปี นาย ก. ได้บอกเลิกสัญญาเช่าต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้วินิจฉัยว่าการบอกเลิกสัญญาเช่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติว่าการเช่าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเช่าถือว่ามีกำหนด ๖ ปี นับแต่วันทำสัญญาเช่าตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ นาย ก. ไม่มีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่า นาย ก. ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยดังกล่าว ต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นาย ก. จึงยื่นฟ้องกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีที่ ๓ และประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลคลองหนึ่ง ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดธัญบุรี เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คดีถึงที่สุด โดยศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้อง ซึ่งปรากฏว่าที่ดินแปลงดังกล่าว นาย ก. ได้โอนขายให้แก่บริษัท พ. จำกัด กับพวกรวม ๑๑ รายไปแล้วตั้งแต่ก่อนที่ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษา โดยผู้ซื้อผู้ขายแจ้งว่าไม่มีการเช่า และมีการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมระหว่างบริษัท พ. และผู้รับโอนรายอื่นอีก ๑๐ ราย โดยบริษัท พ. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑ ซึ่งเป็นแปลงคงเหลือ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือถึงบริษัท พ. และผู้รับโอนที่ดิน รายอื่น ๆ แจ้งความประสงค์ขอซื้อที่ดินพิพาทคืน โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ แต่ไม่ได้รับแจ้งผล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยให้ผู้เช่าหรือผู้รับโอนที่ดินพิพาทขายที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในระหว่างนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๖ และบุคคลอื่นอีกรวม ๒๖ ราย ได้ซื้อที่ดินพิพาทจากบริษัท พ. โดยมีการจดทะเบียนแบ่งกรรมสิทธิ์รวมเป็นโฉนดที่ดินแปลงย่อยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเรื่องการขอซื้อที่ดินพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มาพิจารณาแล้วมีมติว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีสิทธิซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๑ จากผู้รับโอนตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกในฐานะผู้รับโอนที่ดินพิพาทไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว และได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่า

เรื่องดังกล่าวลงเลยมานานแล้ว จึงสั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพที่ดินปัจจุบันและพิจารณาทบทวนมติอีกครั้งแล้วรายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ คณะกรรมการการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลคลองหนึ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะผู้รับหน้าที่แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ดำเนินการตรวจสอบแล้ว มีมติเห็นชอบกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติยืนยันตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ ที่มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีสิทธิซื้อที่ดินพิพาทคืนจากผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีหนังสือถึงบริษัท พ. และผู้รับโอนที่ดินรายอื่น ๆ แจ้งความประสงค์ขอซื้อที่ดินพิพาทโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเลยื่นตอบรับปรากฏตามใบตอบรับดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้ติดตามผลว่าเป็นประการใด ทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ยื่นความประสงค์ขอซื้อที่ดินพิพาทและได้รับการปฏิเสธจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทตามมาตรา ๕๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีมติว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือผู้เช่าเป็นผู้มีสิทธิซื้อที่ดินพิพาทจากผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นการกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้ามาเป็นคู่กรณีก่อนที่จะมีมติแต่อย่างใด มติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ได้ให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีมติดังกล่าวตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือผู้เช่ามีสิทธิซื้อที่ดินพิพาทจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้รับโอน เป็นการที่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ พิกษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๕๖-๑๐๕๘/๒๕๕๘)

๒.๑.๔ ผู้เช่านาได้นำนาที่ตนเช่าไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

กรณีที่ผู้เช่านาได้นำนาที่ตนเช่าไปใช้เพื่อการเลี้ยงไก่ชนและใช้เป็นสถานที่ชนไก่ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า แม้จะใช้นาเพียงบางส่วนในการดำเนินการดังกล่าว ก็ต้องถือว่าเป็นการใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนา จึงเป็นการนำที่นาที่เช่าไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของการเช่าตามที่กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบัญญัติไว้ กรณีนี้ย่อมมีเหตุผลเพียงพอให้ผู้ให้เช่าใช้สิทธิบอกเลิกการเช่าก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่าได้ตามกฎหมายฉบับเดียวกัน

สรุปข้อเท็จจริง

นาย พ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินของนาย ส. (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) จำนวน ๒ แปลง ในตำบลบางขวัญ อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อทำนา แต่ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือบอกเลิกสัญญาเช่าดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีนำที่นาที่เช่าไปทำบ่อนชนไก่โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ อันผิดวัตถุประสงค์ของการเช่า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมออกจากที่นาที่เช่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลบางขวัญ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้ว มีมติว่าการบอกเลิกการเช่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ให้การเช่าที่ดินตามสัญญาพิพาทสิ้นสุดลง แต่เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้เช่า จึงผ่อนผันให้ทำนาต่อไปอีก ๔ ปี โดยเสียค่าเช่าตามปกติจนถึงสิ้นสุดการทำนา ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ และไม่มีสิทธิเรียกร้องค่ารื้อถอน ต่อมา ก่อนสิ้นสุดเวลาผ่อนผันให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำนาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอเช่าที่ดินทำนาต่อไปอีก ๒ ปี แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติให้

ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติตามมติการประชุมข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์มติดังกล่าวต่อ คชก. จังหวัดฉะเชิงเทรา แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์อย่างใดก็ตาม ในระหว่างนั้นปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามมติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งยังเพิกเฉยไม่ออกจากที่ดินที่เช่าทำนา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือถึงประธาน คชก. ตำบลบางขวัญ ร้องขอต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ แต่เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวได้จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีรวมทั้งบริวารของผู้ถูกฟ้องคดีออกจากที่นาพิพาท พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่นาดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อรับฟังข้อเท็จจริงได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีนำที่นาที่เช่าจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไปใช้เพื่อการเลี้ยงไก่ชนและใช้เป็นสถานที่ชนไก่โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้ที่นาเพียงบางส่วนในการดำเนินการดังกล่าว แต่ก็ต้องถือว่าเป็นการใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนา ทั้งยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ที่นาเพื่อการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิทำได้แม้ไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการนำที่นาที่เช่าไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของการเช่าตามที่กฎหมายบัญญัติไว้กรณีย่อมมีเหตุผลเพียงพอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ใช้สิทธิบอกเลิกการเช่ามาต่อผู้ถูกฟ้องคดีก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่ามาได้ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้มีการแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีในข้อหาเปิดบ่อนไก่เพื่อพนันอาทรัพย์สินกัน โดยไม่ได้รับอนุญาตเสียก่อนแต่อย่างใด เนื่องจากการร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญาดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งผู้เสียหายจะไปกล่าวตามสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งแยกต่างหากจากการพิจารณาการปฏิบัติตามเงื่อนไขสัญญาเช่าที่ดินใช้ทำนาและการบอกเลิกการเช่าที่ดินทำนาตามสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยนาย ส. ผู้รับมอบอำนาจ ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งบอกเลิกการเช่านา โดยระบุเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านาดังกล่าว และได้มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลบางขวัญ ส่งสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาดังกล่าวเพื่อให้ประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลบางขวัญดำเนินการตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏว่าประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลบางขวัญได้รับสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อใด แต่เมื่อตามเอกสารรายงานการประชุม คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลบางขวัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ รับฟังได้ว่า ประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลบางขวัญได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า ได้รับหนังสือของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่แจ้งบอกเลิกการเช่านาต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า การบอกเลิกการเช่านาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงให้การเช่าที่ดินตามสัญญาเช่าพิพาทสิ้นสุดลง แต่เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกฟ้องคดีจึงผ่อนผันให้ทำนาต่อไปอีก ๔ ปีโดยเสียค่าเช่านาตามปกติจนถึงสิ้นสุดการทำนา ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ และไม่มีสิทธิเรียกร้องค่ารื้อถอนแต่อย่างใด โดยก่อนที่ผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาวินิจฉัยการบอกเลิกการเช่านาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งอยู่ร่วมในการประชุมเจรจาตกลงเกี่ยวกับการบอกเลิกการเช่านาระหว่างกัน แต่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้อ่านคำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบว่าจะสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่ทราบคำวินิจฉัยหรือ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลมีคำวินิจฉัย กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งสำเนาหนังสือบอกเลิกการเช่านาต่อประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลบางขวัญ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นอย่างช้า

และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งถูกบอกเลิกการเช่านามีโอกาสคัดค้านการเช่าต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๓๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาวินิจฉัยแล้วมีมติว่าการบอกเลิกการเช่า เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำให้สัญญาเช่าพิพาทสิ้นสุดลง แต่เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ถูกฟ้องคดี จึงให้ผ่อนผันให้ทำนาต่อไปอีก ๔ ปี โดยเสียค่าเช่าตามปกติจนถึงสิ้นสุดทำนาปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ภายในเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ และไม่มีสิทธิเรียกร้องค่ารื้อถอนแต่อย่างใด จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ตามสัญญา พร้อมทั้งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่พิพาทดังกล่าวให้เสร็จสิ้น ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องค่ารื้อถอน สิ่งปลูกสร้างดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๒๖/๒๕๕๙)

๒.๑.๕ การพิจารณาข้อเท็จจริงในการมาบอกเลิกการเช่า

กรณีที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้จดทะเบียนสิทธิเก็บกินตลอดชีวิตให้แก่มารดา มารดาจึงมีอำนาจจัดการทรัพย์สินโดยนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปให้บุคคลอื่นเช่าเพื่อทำนาในฐานะผู้ทรงสิทธิเก็บกินในที่ดินดังกล่าวได้ แม้ต่อมาจะได้มีการจดทะเบียนเลิกสิทธิเก็บกินในที่ดินข้างต้น ก็ไม่มีผลกระทบถึงสิทธิของผู้เช่าซึ่งเป็นบุคคลภายนอกและไม่มีผลทำให้การเช่าของผู้เช่าระงับสิ้นไปแต่อย่างใด การเช่าที่ดินจึงยังคงมีผลผูกพัน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าว

เมื่อต่อมาเจ้าของที่ดินมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) เพื่อขอยกเลิกการเช่าดังกล่าว โดยอ้างว่าผู้เช่ามีการใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากทำนา โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า แต่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ให้เช่าได้รับทราบถึงการใช้ที่นาเพื่อการอื่นของผู้เช่าโดยไม่ได้ทักท้วงหรือโต้แย้งคัดค้านเสียในโอกาสแรกที่อาจกระทำได้อีกทั้งยังยอมรับชำระค่าเช่าจากผู้เช่าอีกเป็นเวลาหลายปีจึงถือได้ว่าเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าได้ให้ความยินยอมให้ผู้เช่าใช้ที่นาเพื่อการอื่นแล้วโดยปริยาย กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้เช่าใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า การที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด (คชก. จังหวัด) มีมติว่าการบอกเลิกการเช่าของผู้ให้เช่าเป็นไปโดยชอบแล้วจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ นาง จ. เจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๐๐ ตำบล บ้านดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แปลงดังกล่าวให้แก่ นาย ข. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นบุตร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จดทะเบียนสิทธิเก็บกินตลอดชีวิตให้แก่ นาง จ. ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้เช่าที่ดินแปลงดังกล่าวทำนามาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ เนื้อที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ และเช่าเพิ่มอีก ๕๐ ไร่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ นาง จ. ได้จดทะเบียนเลิกสิทธิเก็บกินในที่ดินแปลงข้างต้น หลังจากนั้น นาง จ. ได้ถึงแก่กรรม ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ผู้ฟ้องคดียังคงเช่านาอยู่ต่อไปโดยจ่ายค่าเช่าให้กับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาโดยตลอด ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลดอนฉิมพลี (คชก. ตำบลดอนฉิมพลี) ขอยกเลิกการเช่า จำนวน ๑๕๐ ไร่ ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับนาย ก. (สามีของผู้ฟ้องคดี) ผู้เช่า โดยอ้างว่านาย ก. ได้ทำการขุดบ่อเลี้ยงปลาจำนวน ๒ บ่อ และนำดินที่ได้จากการขุดบ่อไปถมที่ทำลานตากข้าวของบุตรซึ่งมีกิจการโรงสีข้าวทำอยู่ข้างเก็บข้าวเปลือกให้บุตร และก่อสร้างโรงเก็บธัญพืชของโรงสีข้าว โดยไม่ได้ขออนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่ง คชก. ตำบลดอนฉิมพลี พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้บอกกล่าวกับนาง จ. ก่อนการขุดบ่อเลี้ยงปลา โดยเชื่อโดยสุจริตใจว่านาง จ. เป็นเจ้าของที่ดิน และการขุดบ่อเลี้ยงปลาในครั้งหลัง คชก. ตำบลดอนฉิมพลี ได้แก่ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของพื้นที่ ตัวแทนผู้เช่า และตัวแทนผู้ให้เช่า ซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ ได้ยืนยันว่าผู้ให้เช่าได้รับทราบแต่ไม่ได้ว่ากล่าวหรือดำเนินการใด ๆ กับผู้เช่าในขณะนั้น จึงมีมติว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาในการละเมิดหรือใช้ที่นา

เพื่อการอื่นนอกจากการทำนาโดยไม่ได้รับคำยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ให้เช่า ไม่เป็นการผิดเงื่อนไข ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์มติของ คชก. ตำบลดอนฉิมพลี ดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งพิจารณาแล้ว เห็นว่า น่าเชื่อได้ว่าการชดเชย เพื่อนำดินไปถมทำถนนเป็นการกระทำหลังจากนาง จ. ได้ถึงแก่กรรมแล้ว จึงมีมติว่า การบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่าเป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติว่า ผู้ให้เช่าจะบอกเลิกการเช่ามาก่อนสิ้นกำหนดระยะเวลาการเช่าไม่ได้เว้นแต่ในเหตุดังต่อไปนี้... (๓) ผู้ให้เช่าใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตามมาตรา ๔๗ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า หรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก... และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การบอกเลิกการเช่านาตามมาตรา ๓๑ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๗) ผู้ให้เช่าต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อผู้เช่า พร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่า และส่งสำเนาหนังสือดังกล่าวต่อประธาน คชก. ตำบล และวรรคสอง บัญญัติว่า ภายในเจ็ดวันนับแต่เมื่อได้รับสำเนาหนังสือตามวรรคหนึ่ง ให้ประธาน คชก. ตำบล หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก คชก. ตำบล แจ้งให้ผู้ให้เช่าที่ถูกบอกเลิกการเช่าทราบ เพื่อคัดค้านการบอกเลิกการเช่าต่อ คชก. ตำบล ภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงประธาน คชก. ตำบลดอนฉิมพลีเพื่อขอบอกเลิกการเช่านาของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๑ (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ได้มีหนังสือบอกเลิกการเช่านาต่อผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยกเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้มีหนังสือบอกเลิกการเช่านา ดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้าง ในการคัดค้านการบอกเลิกการเช่านาในชั้นการพิจารณาของ คชก. ตำบลดอนฉิมพลีหรือในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้หยิบยกปัญหาข้างต้นขึ้นมาวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อในชั้นการพิจารณาของ คชก. ตำบลดอนฉิมพลีและในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการรับฟังคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่สิทธิอาจถูกกระทบอันเป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว การพิจารณาทางปกครองของ คชก. ตำบลดอนฉิมพลีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อมีมติกรณีการบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำโดยถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

สำหรับประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ตาม มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าหรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลักตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือไม่นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปีพ.ศ. ๒๕๑๙ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ นาง จ. ยังเป็นผู้ทรงสิทธิเก็บกินในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๐๐ นาง จ. จึงมีอำนาจจัดการทรัพย์สินโดยนатиดินแปลงดังกล่าวไปให้ผู้ฟ้องคดีเช่าได้ตามมาตรา ๑๔๑๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เช่าที่ดินแปลงดังกล่าว โดยมีนาง จ. ผู้ทรงสิทธิเก็บกินในที่ดิน เป็นผู้ให้เช่า แม้ว่าการเช่านั้นจะไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือก็ตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การเช่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๐๐ ของผู้ฟ้องคดีจึงมีผลผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินด้วย แมต่อมา นาง จ. จะได้จดทะเบียนเลิกสิทธิเก็บกินในที่ดินโฉนดที่ดินดังกล่าว แต่ก็ไม่กระทบถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และไม่มีผลทำให้การเช่านาของผู้ฟ้องคดีระงับสิ้นไปแต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับช่วงเวลาให้ผู้ฟ้องคดีทำการชดเชย และนำดินไปถมทำถนนทำลานตากข้าวเปลือกและยุ่งฉางเก็บข้าว รวมทั้งก่อสร้างโรงเก็บรถบรรทุกจะยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอว่าเกิดขึ้นระหว่างปีพ.ศ. ๒๕๓๖ ถึงปี

พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง หรือเกิดขึ้นในปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามสำเนาบ้นที่การประชุม คชก. ตำบลดอนฉิมพลี ว่า คชก. ตำบลดอนฉิมพลี ซึ่งได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านเจ้าของพื้นที่ ตัวแทนผู้เช่า และตัวแทนผู้ให้เช่าต่างยืนยันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายจากการชดเชยสิ่งปลูกสร้างที่สองของผู้ฟ้องคดีแต่ไม่ได้ว่ากล่าวตักเตือนหรือดำเนินการใด ๆ กับผู้ฟ้องคดีในขณะนั้น ประกอบกับในหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลดอนฉิมพลีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่ได้มีการโต้แย้งข้อเท็จจริง ดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่งจะมากล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เนื่องจากออกไปดูที่นาพิพาทในชั้นที่ให้การต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างขึ้นลอย ๆ โดยไม่มีพยานหลักฐานแต่อย่างใด ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างคำยืนยันของผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนผู้เช่า และตัวแทนผู้ให้เช่าข้างต้นได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายจากการชดเชยสิ่งปลูกสร้างที่สองของผู้ฟ้องคดีแล้ว ย่อมอนุมานได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายจากการชดเชยครั้งแรก และการทำลายนาข้าว ยุ่งฉางเก็บข้าวเปลือก รวมทั้งการก่อสร้างโรงเก็บธัญพืชของผู้ฟ้องคดีด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายต่าง ๆ ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ไม่ได้ทักท้วงหรือโต้แย้งคัดค้านเสียในโอกาสแรกที่สามารถทำได้ ทั้งยังยอมรับชำระค่าเช่านาจากผู้ฟ้องคดีอีกเป็นเวลาหลายปี ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีกระทำการดังกล่าวแล้วโดยปริยาย กรณีนี้จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีใช้ที่นาเพื่อการอื่นนอกจากการทำนาหรือการทำประโยชน์ ตามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า หรือทำให้สภาพของนาเปลี่ยนแปลงหรือเป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชหลัก ตามมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุมว่า การบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๓๑ (๓) ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มีมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖๒/๒๕๕๕)

๒.๑.๖ การเป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดิน

เมื่อข้อเท็จจริงเชื่อได้ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซื้อที่ดินมาเพื่อใช้ประโยชน์เองจึงได้ยกเลิกการเช่าที่ดินเพื่อทำนากับผู้เช่ารายเดิม และมอบหมายให้นายหน้าซื้อขายที่ดินดังกล่าวเป็นผู้ดูแลที่ดินเพื่อมิให้บุคคลใดบุกรุกที่ดินพิพาท การที่ต่อมาผู้ดูแลที่ดินได้นำที่ดินพิพาทไปให้บุคคลอื่นเช่าทำนา โดยไม่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินได้แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ผู้ดูแลที่ดินเป็นตัวแทนผู้มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการนำที่ดินไปหาผลประโยชน์ประกอบกับเจ้าของที่ดินไม่ได้รับเงินเป็นค่าตอบแทนการเช่านาจากผู้เช่าทั้งโดยตรงและทางอ้อม พฤติการณ์จึงยังฟังไม่ได้ว่าเจ้าของที่ดินเชิดหรือรู้แล้วยอมให้ผู้ดูแลที่ดินเชิดตัวเองออกแสดงเป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดินในการให้เช่าที่ดินพิพาททำนา ผู้ดูแลที่ดินจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดินตามมาตรา ๗๙๗ และมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การตกลงเช่าที่ดินพิพาททำนาระหว่างผู้ดูแลที่ดินกับผู้เช่า จึงไม่มีผลผูกพันเจ้าของที่ดิน และไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

สรุปข้อเท็จจริง

บริษัท ส. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ซื้อที่ดิน ๒ แปลง โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๗๙ และเลขที่ ๔๕๐ ตั้งอยู่ตำบลเอวตะเฒ่า (ท่าไข่) อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา แต่เดิม ที่ดินทั้ง ๒ แปลง มีนาย ส. และ นาย ข. เช่าทำนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงเลิกการเช่ากับบุคคลทั้งสอง เพื่อจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทได้ เนื่องจากมีปัญหาเรื่องทางเข้าออกที่ดินกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง จึงได้ยุติการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว และได้ให้ นาย ส. ซึ่งเป็นนายหน้าซื้อขายที่ดินดังกล่าวเป็นผู้ดูแลที่ดินพิพาท ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นาย ส. อ้างว่าได้ให้นาย ฉ. เข้าทำนาในที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขว่าหากเจ้าของที่ดินต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน นาย ฉ. ต้องเลิกทำนาทันที

หลังจากนั้น นาย ฉ. ได้ให้ผู้ฟ้องคดี และนาง ป. เข้าทำนาในที่ดินดังกล่าวแทน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นาย ส. และนาย ข. (ผู้เช่านาเดิม) ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลท่าไข่ (คชก. ตำบลท่าไข่) เพื่อขอสิทธิการเช่าที่ดินพิพาทกลับคืนมา โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ปล่อยให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใช้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแทน ผู้เช่านารายเดิมน่าจะจะมีสิทธิดีกว่าบุคคลอื่น แต่ คชก. ตำบลท่าไข่ พิจารณาแล้วมีมติว่า นาย ส. และนาย ข. ไม่มีสิทธิการเช่าที่ดินพิพาท จากกรณีดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงทราบว่ามีมติว่า นาย ส. อนุญาตให้บุคคลอื่นเข้ามาทำนาในที่ดินของตน หลังจากนั้น นาย ส. ได้แจ้งให้นาย ฉ. และผู้ฟ้องคดีกับพวกเล็กทำนาโดยนาง ป. มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอเช่าที่ดินพิพาท โดยอ้างว่าตนเองเคยเช่าที่ดินพิพาทจากนาย ส. มาก่อน โดยไม่ทราบว่าเป็นที่ดินของบุคคลใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้นาง ป. ผู้ฟ้องคดีกับพวกหยุดดำเนินการใด ๆ ในที่ดินพิพาท และให้ออกจากที่ดินพิพาทภายใน ๗ วัน ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. จึงยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบลท่าไข่ ซึ่งพิจารณาแล้วมีมติว่า การที่นาย ส. ซึ่งเป็นผู้ดูแลที่ดินพิพาทยินยอมให้นาย ฉ. ทำนาในที่ดินพิพาทถือเป็นการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ และยอมผูกพันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งการที่นาย ฉ. นำที่ดินพิพาทไปให้ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. เช่า เป็นการให้เช่าช่วง จึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. ทำนาต่อไปจนกว่าเจ้าของที่ดิน จะบอกเลิกการเช่าตามมาตรา ๓๐ หรือมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้อุทธรณ์มติดังกล่าว ซึ่งต่อมากลางคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำจังหวัด ฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติได้ว่า นาย ส. เป็นเพียงผู้ดูแลที่ดินพิพาทแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เท่านั้น มิได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เป็นตัวแทนในการอนุญาตหรือทำสัญญาเช่านากับผู้ใด การที่นาย ส. ให้นาย ฉ. ทำนาถือเสมือนว่าเป็นการให้ดูแลที่ดินพิพาทแทนตนเท่านั้น นาย ฉ. เข้าทำนาโดยไม่เสียค่าตอบแทนให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ถือเป็นการเช่า การที่นาย ฉ. ให้ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. ทำนาแทนตน จึงมิใช่เป็นการเช่าช่วงทำนา อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. ทำนาในที่ดินพิพาทเพียง ๔ เดือนเศษ ไม่ถึงหนึ่งฤดูการทำนา จึงไม่เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงมีมติให้ผู้ฟ้องคดีและ นาง ป. ออกจากที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากนาที่พิพาท และให้ผู้ฟ้องคดีทำนาในที่ดินพิพาทต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อตามรายงานการประชุม คชก. ตำบลท่าไข่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนาย ส. ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้นาย ส. เป็นผู้ดูแลที่ดินพิพาท เพื่อไม่ให้มีบุคคลเข้ามาบุกรุกโดยไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งหรือมอบหมายให้นาย ส. เป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการนำที่ดินพิพาทไปหาผลประโยชน์ ประกอบกับภายหลังจาก คชก. ตำบลท่าไข่ มีมติในกรณีพิพาทดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเพิ่งทราบว่านาย ส. อนุญาตให้นาย ฉ. เข้ามาทำนาในที่ดินของตนโดยพลการ ก็ได้แจ้งให้นาย ฉ. และผู้ฟ้องคดีกับพวกเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาททันที กรณีจึงเชื่อได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซื้อที่ดินพิพาทมาเพื่อใช้ประโยชน์เอง จึงได้ตกลงเลิกการเช่านากับนาย ส. และนาย ข. ผู้เช่านาเดิม และไม่ต้องการนำที่ดินพิพาทไปให้บุคคลใดเช่าหรือใช้ประโยชน์อย่างใด ๆ รวมทั้งการให้นาย ส. ดูแลที่ดินก็เป็นการมอบให้ดูแลเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใด ๆ บุกรุกที่ดินพิพาทเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเงินเป็นค่าตอบแทนการเช่านาจากผู้ฟ้องคดีทั้งโดยตรงและทางอ้อมแต่อย่างใด พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ยังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เชิดหรือรู้แล้วยอมให้นาย ส. เชิดตัวเองออกแสดงเป็นตัวแทน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการให้เช่าที่ดินพิพาททำนา นาย ส. จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๗๙๗ และมาตรา ๘๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การตกลงเช่าที่พิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ส. หรือนาย ฉ. จึงไม่มีผลผูกพัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทเพื่อทำนา เป็นระยะเวลา ๑๓ เดือนเศษ โดยมีการเก็บเกี่ยวข้าวมาแล้ว ๒ ครั้ง อันถือได้ว่าการเช่านาแห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แล้วก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิสูจน์แล้วว่ามิใช่ผู้ให้เช่าและไม่อนุญาตหรือยินยอมให้บุคคลเช่าหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับ

ความคุ้มครองตามมาตรา ๒๕ ดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งบริวารออกจากที่ดินพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย พินาศยาพิชิต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๖/๒๕๕๖)

๒.๑.๗ การขายนาของผู้ให้เช่านาต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

โดยที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดให้ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนา พร้อมทั้งระบุราคาที่ขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธานคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายในสิบห้าวัน และถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้ แต่หากผู้ให้เช่านาขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว ไม่ว่านาจะถูกต้องไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้นแล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน ภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้เช่านารู้หรือควรจะรู้หรือภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่ผู้ให้เช่านาโอนนาขึ้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ให้เช่านาขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ผู้เช่านาจึงยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบล แสดงความประสงค์ขอซื้อที่นา ตามราคาและวิธีการที่ผู้ให้เช่านาได้ขายนาให้แก่ผู้รับโอนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต่อมา คชก. ตำบล มีมติให้ผู้เช่านาซื้อที่ดินคืนจากผู้รับโอนได้แต่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับราคาที่ผู้รับโอนซื้อไว้โดยผู้เช่านาเห็นว่าราคาที่ คชก. ตำบล มีมติให้ผู้รับโอนขายต่อให้แก่ผู้เช่านานั้นเป็นราคาสูงเกินกว่าที่มีการซื้อขายจริงระหว่าง ผู้ให้เช่านากับผู้รับโอนโดยปรากฏว่าผู้เช่านาได้อุทธรณ์คำสั่ง คชก. ตำบล ดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้เช่านาทราบภายในสามปีนับแต่ผู้ให้เช่านาโอนที่นานั้น ซึ่งผู้เช่านาก็ได้ติดตามสอบถามผลมาโดยตลอดจนระยะเวลา ล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าว จึงมีการแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของ คชก. จังหวัด ที่วินิจฉัยยืนตามมติ คชก. ตำบล ให้ผู้เช่านาทราบเป็นเหตุให้ผู้เช่านาได้ยื่นฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับทราบ คำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัด เช่นนี้ถือได้ว่า ผู้เช่านาได้ใช้สิทธิซื้อที่ดินพิพาทและโต้แย้งคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัด ภายในระยะเวลาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วสำหรับประเด็นโต้แย้งในเรื่องของราคาที่ผู้รับโอนซื้อไว้ นั้น เมื่อพยานหลักฐานต่าง ๆ อันได้แก่ สำเนาสมุดเงินฝากแสดงรายการเบิกจ่ายเงิน ของผู้รับโอน และสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน คำนวณได้ราคาตามที่ คชก. ตำบลมีมติจริง ประกอบกับเจ้าพนักงานที่ดินได้ให้ความเห็นในที่ประชุม คชก. จังหวัด ซึ่งเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ว่า การทำนิติกรรมซื้อขายที่ดินผู้ซื้อผู้ขายมักแจ้งราคาตามราคาประเมินที่สำนักงานที่ดินกำหนด ซึ่งต่ำกว่าราคาที่มีการซื้อขายจริง อีกทั้ง ผู้ปกครองท้องที่ ได้ให้ความเห็นว่าราคาซื้อขายที่ดินในท้องที่พิพาทตามปกติมีราคาตามที่ คชก. ตำบลมีมติ ดังนั้น จากพยานหลักฐานดังกล่าวมีน้ำหนักเชื่อได้ว่าที่ดินพิพาทมีราคาตามที่ คชก. ตำบลมีมติ การที่ คชก. จังหวัด พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติยืนตามมติ ของ คชก. ตำบลดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย การซื้อที่ดินของผู้รับโอนที่ดินตามคดีนี้เป็นการได้ที่ดินมาโดยเสียค่าตอบแทนและได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจึงได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท ครอบครองที่ดินที่ผู้เช่านายังไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทและผู้เช่ายังคงเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อไปผู้เช่านาจึงยังคงมีสถานะเป็นผู้เช่า และมีหน้าที่ชำระค่าเช่านาให้แก่ผู้รับโอนที่ดิน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้เช่าที่ดิน ๒ แปลง โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๕๘๖ และโฉนดที่ดิน เลขที่ ๙๕๗๙ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้เช่าที่ดิน ๑ แปลง โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๕๘๐ เพื่อทำนา โดยที่ดินทั้ง ๓ แปลง ตั้งอยู่ที่ตำบลลองครักษ์ (ทองขาวยาง) อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี ต่อมาเจ้าของที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เช่าทำนาอยู่ได้ขายดินทั้งสองแปลงดังกล่าวให้ นาง ห. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในราคาไร่ละ ๔๐,๐๐๐ บาท ส่วนเจ้าของที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี

ที่ ๒ เท่าทำนา ได้ขายที่ดินให้นาย ว. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในราคาไร่ละ ๓๕,๐๐๐ บาท โดยมีได้ทำหนังสือแสดงความจำนงจะขายที่ดินพร้อมทั้งระบุราคาที่ขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลเพื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่านาทราบ ตามที่พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบเรื่องการซื้อขายที่ดินดังกล่าว จึงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลองค์กรักษ์ (คชก. ตำบลองค์กรักษ์) โดยแสดงความประสงค์ขอซื้อที่ดินที่พิพาท ตามราคาและวิธีการที่เจ้าของที่ดินเดิมได้ขายให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่ง คชก. ตำบลองค์กรักษ์พิจารณาแล้วมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขายที่ดินพิพาททั้งสามแปลงให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองในราคาไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท และให้ชำระเป็นเงินสด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์มติดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดสุพรรณบุรี (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรีในฐานะประธานกรรมการ) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติยืนตามมติของ คชก. ตำบลองค์กรักษ์ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำร้องต่อ คชก. ตำบลองค์กรักษ์เพื่อบอกเลิกสัญญาเช่านา กับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าเช่านาให้ครบถ้วน โดยหากผู้ฟ้องคดีทั้งสองประสงค์จะซื้อที่นาคืน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยินยอมขายให้ในราคาไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท ตามมติ คชก. ตำบลองค์กรักษ์ซึ่งต่อมา คชก. ตำบลองค์กรักษ์มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกเลิกสัญญาเช่านา กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองชำระค่าเช่านาที่ค้างชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นอุทธรณ์มติการกำหนดราคาขายดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อีกครั้ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วมีมติใน ๒ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ซื้อที่ดินคืนภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และประเด็นที่สองเรื่องการบอกเลิกการเช่านา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ชำระค่าเช่ารวมเป็นเวลา ๒ ปีโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งสองครั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจดทะเบียนโอนขายที่ดิน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซื้อไว้หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยืนตามมติของ คชก. ตำบลองค์กรักษ์ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซื้อที่ดินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในราคาไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท และให้ชำระเป็นเงินสด เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติว่า ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนาพร้อมทั้งระบุราคาที่ขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก. ตำบล เพื่อแจ้งให้ผู้เช่านาทราบภายในสิบห้าวัน และถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนาเป็นหนังสือยื่นต่อประธาน คชก. ตำบล ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาตามราคา และวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้ และวรรคสาม บัญญัติว่า ถ้าผู้เช่านาไม่แสดงความจำนงจะซื้อนาภายในกำหนดสามสิบวันหรือปฏิเสธเป็นหนังสือไม่ซื้อนาหรือแสดงความจำนงจะซื้อนาแต่ไม่ชำระเงินภายในกำหนดเวลาที่ตกลงกันหรือเวลาที่ คชก. ตำบลกำหนด ให้ถือว่าผู้เช่านาหมดสิทธิที่จะซื้อนาตามมาตรานี้ และมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ถ้าผู้ให้เช่านาขายนาไปโดยมิได้ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ ไม่ว่านานั้นจะถูกโอนต่อไปยังผู้ใด ผู้เช่านามีสิทธิซื้อนาจากผู้รับโอนนั้น ตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ผู้รับโอนซื้อไว้ หรือตามราคาตลาดในขณะนั้น แล้วแต่ราคาใดจะสูงกว่ากัน แต่ทั้งนี้ ผู้เช่านาจะต้องใช้สิทธิซื้อนาดังกล่าวภายในกำหนดเวลาสองปีนับแต่วันที่ผู้เช่านารู้หรือควรจะรู้ หรือภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่ผู้ให้เช่านาโอนนานั้น เมื่อข้อเท็จจริงในประเด็นนี้มีการโต้แย้งเฉพาะราคาที่มีการซื้อขายจริง โดยไม่มีการกล่าวอ้างหรือต่อสู้เกี่ยวกับราคาตลาด จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าราคาที่ดินพิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซื้อไว้ เป็นจำนวนเท่าใด เมื่อจากพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อที่ประชุม คชก. ตำบลองค์กรักษ์ ปรากฏว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่าได้ซื้อที่ดินพิพาทมาจากเจ้าของเดิมในราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท จำนวน ๔๐ ไร่เศษเป็นเงินประมาณ ๒,๖๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีหลักฐานประกอบด้วย สำเนาสมุดเงินฝาก แสดงรายการที่เบิกจ่ายเงิน พบว่ามีการถอนเงินประมาณ ๒,๖๐๐,๐๐๐ บาท และสัญญาจะซื้อขายที่ดินซึ่งระบุว่า ได้ตกลงซื้อขายที่ดินเนื้อที่ ๒๐ ไร่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา ราคา ๑,๒๓๗,๒๐๐ บาท เมื่อคำนวณแล้ว มีการซื้อขายที่ดินในราคาไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท ส่วนราคาที่มีการซื้อขายต่อเจ้าพนักงานที่ดินตามคำกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรีได้ให้ความเห็นในที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าการทำนิติกรรมซื้อขายที่ดิน ผู้ซื้อผู้ขายมักแจ้งราคาตามราคาประเมินที่สำนักงานที่ดินกำหนด ซึ่งต่ำกว่าราคาที่มีการซื้อขายจริง ประกอบกับกำหนดค่าบดลองครักษ์ซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ให้ความเห็นว่าที่ดินในตำบลลองครักษ์ปกติราคาไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท หากเป็นที่ดินติดถนนจะมีราคาสูงถึงหลักแสนบาทได้ จากพยานหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าว จึงน่าจะเชื่อว่าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซื้อไว้มีราคาไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยืนตามมติของ คชก. ตำบลลองครักษ์ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซื้อที่ดินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในราคาไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท และให้ชำระเป็นเงินสด จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แล้ว

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบเป็นสองประเด็น โดยประเด็นที่หนึ่งเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ซื้อที่ดินพิพาทคืนตามกำหนดระยะเวลาในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และประเด็นที่สอง เห็นว่า การบอกเลิกการเช่าเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ชำระค่าเช่ารวมเป็นเวลาสองปี ตามมติที่ประชุม คชก. ตำบลลองครักษ์ เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในอัตราไร่ละ ๓๐๐ บาท นับแต่ที่ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนชื่อเจ้าของที่ดินใหม่ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า กรณีมีประเด็นต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้สิทธิซื้อที่ดินพิพาทคืนภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ หรือไม่ เห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เจ้าของที่ดินพิพาทได้จดทะเบียนขายที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยมีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้เช่าทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนาพร้อมทั้งระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงินยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลลองครักษ์ เพื่อแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบภายในสิบห้าวันเสียก่อนอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิซื้อที่นาที่พิพาทก่อน ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๒ ยื่นต่อประธาน คชก. ตำบลลองครักษ์ แสดงความประสงค์ขอซื้อที่ดินพิพาท จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามราคาและวิธีการที่ผู้ให้เช่าได้ขายนาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้สิทธิซื้อที่ดินที่พิพาทภายในกำหนดเวลาสองปี นับแต่วันที่รู้ถึงการจดทะเบียนขายที่ดินดังกล่าวแล้ว

เมื่อต่อมา คชก. ตำบลลองครักษ์ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขายที่ดินพิพาททั้งสามแปลงให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองในราคาไร่ละ ๖๐,๐๐๐ บาท โดยให้จ่ายเป็นเงินสด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยืนตามมติของ คชก. ตำบลลองครักษ์ดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้แจ้งมติข้างต้นให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ติดตามสอบถามเพื่อขอทราบมติดังกล่าวมาโดยตลอด จนกระทั่งได้รับแจ้งมติข้างต้นตามหนังสือที่ว่าการอำเภอบางปลาม้า ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเองในการติดตามเพื่อรับทราบมติดังกล่าว และชี้แจงว่าได้มีการแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยกำหนดตำบลลองครักษ์ได้ฝากสำเนาหนังสือแจ้งมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๕ ตำบลลองครักษ์ดำเนินการแจ้งแทน แต่เมื่อพิจารณาพยานเอกสารที่คู่กรณียื่นต่อศาลแล้ว ไม่ปรากฏหลักฐานสำเนาหนังสือแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ อีกทั้งไม่ปรากฏหลักฐานการวางหนังสือหรือปิดหมาย ตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ กรณีจึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพิกทราบมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ข้างต้น อย่างเร็วที่สุด คือ วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งมาตรา ๕๗

แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติให้คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในการเช่าที่ไม่พอใจ คำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ คชก. จังหวัด แต่จะต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่คชก. จังหวัด มีคำวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นำคดีมาฟ้องต่อศาล ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้สิทธิซื้อที่ดินที่พิพาทภายในกำหนด ระยะเวลาตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เห็นชอบในประเด็นที่หนึ่งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ซื้อที่ดินที่พิพาทคืนตามกำหนด ระยะเวลาตามมาตรา ๕๔ ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในประเด็นที่สองเกี่ยวกับการบอกเลิกการเช่า เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ชำระค่าเช่ารวมเป็นเวลาสองปีนั้น โดยที่มาตรา ๔๐ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ บัญญัติว่า การเรียกเก็บค่าเช่าจะต้องกระทำ ณ ภูมิลำเนาของผู้เช่า และผู้ให้เช่าต้องแจ้งเป็นหนังสือกำหนดวัน เรียกเก็บค่าเช่าให้ผู้เช่าและประธาน คชก. ตำบล ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในระหว่างที่ผู้ให้เช่า ยังมีได้แจ้งให้ผู้เช่าทราบถึงการเรียกเก็บค่าเช่า จะถือว่าผู้เช่าผิดนัดการชำระค่าเช่าไม่ได้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกเลิกการเช่า โดยอ้างเหตุว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ชำระค่าเช่ารวมเป็นเวลา สองปีโดยไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๔๐ ดังกล่าว แต่คชก. ตำบลองค์กรฯ มิได้ให้ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บอกเลิกสัญญาเช่ากับผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้เช่าได้อีกทั้ง ยังให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ออกไปจากที่ดินที่เช่ากับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าเช่าที่ยังคงค้างชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเงิน ๖๐,๕๐๐ บาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระค่าเช่าที่ยังคงค้างชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเงิน ๓๐,๒๕๐ บาท จึงเป็นมติที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์มติของ คชก. ตำบลองค์กรฯ ดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามติของ คชก. ตำบลองค์กรฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมฯ ในการ เรียกเก็บค่าเช่าในอัตราไร่ละ ๓๐๐ บาท นับแต่วันที่ผู้เช่าไม่ชำระค่าเช่าหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนชื่อเจ้าของ ที่ดินใหม่จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของ คชก. ตำบลองค์กรฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้มีคำวินิจฉัยให้ถูกต้อง โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในประเด็นนี้จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในฐานะเป็นผู้มีสิทธิซื้อที่ดินคืน ไม่ใช่ในฐานะ ผู้เช่า อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้อยู่ในฐานะผู้ให้เช่า แต่อยู่ในฐานะผู้รับโอนที่ดิน ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองจึงไม่มีหน้าที่ต้องชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ที่ดินที่พิพาทมาโดยเสียค่าตอบแทนและมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด จึงได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีสิทธิซื้อที่ดินที่พิพาท ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เป็นคนละส่วนกับการเช่า ทราบได้ ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังมีใช้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่พิพาทและผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงเข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อไป ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยังเป็นผู้เช่า และมีหน้าที่ต้องชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เฉพาะประเด็นที่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ซื้อที่ดินพิพาทคืน ตามกำหนดระยะเวลาในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิ ซื้อที่ดินที่พิพาทจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในราคาไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท โดยกำหนดระยะเวลา ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซื้อที่ดินที่พิพาทตามราคาดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๗/๒๕๕๖)

๒.๑.๘ การบอกเลิกการเช่านาเพื่อนำที่นาที่ให้เข้าไปใช้ประโยชน์แห่งครอบครัวตน

การบอกเลิกการเช่านาเพื่อนำที่นาที่ให้เข้าไปใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวตน ตามความจำเป็นตามความในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ นั้น เมื่อพิจารณารายได้ประกอบกับสุขภาพร่างกายของผู้ให้เช่าซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินที่ให้เช่ากับผู้เช่าแล้วรับฟังได้ว่า ผู้ให้เช่าหนึ่งในสองรายมีอายุมากและไม่ได้ประกอบอาชีพที่แน่นอน ซึ่งนอกจากต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวันแล้ว ยังต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการดูแลรักษาโรคประจำตัวของตนเองด้วย ส่วนผู้เช่านั้น นอกจากจะมีรายได้จากค่าตอบแทนการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมีรายได้จากการรับจ้างทำนาปีละ ๒ ครั้ง และมีรายได้จากการรับจ้างทั่วไปอีกทางหนึ่ง ซึ่งแม้รายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ในส่วนนี้จะไม่ชัดเจน แต่ก็ต้องถือว่าผู้เช่ามีทางทำมาหาได้มากกว่าผู้ให้เช่า อีกทั้งผู้เช่ายังมีอายุไม่มาก สามารถทำงานหาเลี้ยงครอบครัวได้ ดังนั้น การที่ผู้ให้เช่าแจ้งบอกเลิกการเช่านาและได้นำที่นาไปให้ภรรยาของผู้ให้เช่ารายที่มีทางทำมาหาได้น้อยเช่าทำนา เพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายในครอบครัวและเป็นค่ารักษาพยาบาล จึงเป็นการบอกเลิกการเช่านาเพื่อนำที่นาที่ให้เช่าไปใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวตนตามความจำเป็นโดยแท้จริง การที่คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลและ คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดมีมติและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าการบอกเลิกการเช่านาพิพาทชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๘๔ ตำบลท่าไข่ อำเภอมะนังจังหวัดยะลา นาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ให้นาย บ. บิดาของผู้ฟ้องคดีเช่าทำนาภายหลังจากนาย ส. เสียชีวิตลง ที่ดินดังกล่าวได้โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยนาย บ. ยังคงทำนาในที่ดินแปลงดังกล่าวตลอดมา และต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เช่าทำนาในที่ดินแปลงดังกล่าวแทนนาย บ. โดยได้จ่ายค่าเช่านาทุกปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือถึงนาย บ. แจ้งบอกเลิกการเช่านาเมื่อสิ้นฤดูทำนาปี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือเมื่อครบฤดูเก็บเกี่ยวในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากมีความประสงค์จะใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อประโยชน์แห่งครอบครัว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านการบอกเลิกการเช่านาดังกล่าว โดยอ้างว่ายังไม่สิ้นสุดระยะเวลาการเช่านาและผู้ฟ้องคดีไม่มีอาชีพทำกิน ต่อมาคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลท่าไข่ (คชก. ตำบลท่าไข่) (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒) ได้นำกรณีพิพาทข้างต้นเข้าสู่การประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า การบอกเลิกการเช่านาของผู้ให้เช่าเป็นไปตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ผู้ให้เช่าไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอในการบอกเลิกการเช่านา อีกทั้ง ฝ่ายผู้เช่ายังมีที่ดินแปลงอื่นทำนาและมีรายได้อื่น ๆ เพียงพอต่อการยังชีพ จึงมีมติให้นาย บ. เลิกการเช่านาในที่ดินพิพาท นาย บ. จึงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งต่อมาพิจารณาแล้วมีมติยืน ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ บอกเลิกการเช่านาโดยไม่ชอบ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้นำที่นาไปทำเอง อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอายุมากแล้วทำนาไม่ไหว และมีฐานะร่ำรวย จึงไม่มีความจำเป็นที่จะนำที่นาไปทำประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีได้สิทธิการเช่าที่นาต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประกอบอาชีพเป็นแพทย์อยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ มีรายได้เพียงพอในการเลี้ยงดูครอบครัวของตนได้ และไม่มี ความจำเป็นต้องนำที่นาที่ให้เข้าไปใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีรายได้จากการที่บุตรสามคนส่งให้ใช้ประมาณ ๔,๐๐๐ บาท ถึง ๕,๐๐๐ บาท และรายได้จากการให้เช่าห้องพักจำนวน ๕ ห้อง ในที่ดินที่เช่าจากการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นห้องแถวไม้ชั้นเดียวหลังคามุงสังกะสี ตั้งอยู่ใกล้กับรางรถไฟและมีสภาพทรุดโทรมแล้ว ซึ่งภรรยาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

ชี้แจงว่า ได้ค่าเช่าห้องละ ๘๐๐ บาท ปัจจุบันมีผู้เช่าอยู่เพียง ๒ ห้อง และห้องที่สามารถให้เช่าได้มีจำนวน ๔ ห้อง อีก ๑ ห้อง ทรุดโทรมแล้ว โดยปกติไม่เคยมีผู้เช่าเต็ม ๔ ห้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีรายได้ไม่มากนักและมีจำนวนไม่แน่นอน ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ป่วยเป็นโรคหัวใจขาดเลือด และกระเพาะปัสสาวะอักเสบ ปัจจุบันไม่ได้ประกอบอาชีพที่แน่นอน ดังนั้น เมื่อพิจารณารายได้ประกอบกับสุขภาพร่างกายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แล้วเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นอกจากจะมีค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวันแล้ว ยังต้องมีค่าใช้จ่ายสำหรับการดูแลรักษาโรคประจำตัวของตนเองด้วย ส่วนผู้ฟ้องคดีนั้น นอกจากจะมีรายได้จากค่าตอบแทนการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเดือนละ ๕,๑๐๐ บาท แล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีรายได้จากการรับจ้างทำนาปีละ ๒ ครั้ง ได้ค่าจ้างครั้งละ ๑๒,๐๐๐ บาท เป็นเงิน ๒๔,๐๐๐ บาท และมีรายได้จากการรับจ้างทั่วไป เช่น รับจ้างทำนา รับจ้างปรับดิน และรับจ้าง ฉีดยาฆ่าแมลง อีกทางหนึ่งด้วย แม้รายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ในส่วนนี้จะไม่ชัดเจน แต่ก็ต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีมีทางทำมาหากินได้มากกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดียังมีอายุไม่มากสามารถทำงานหาเลี้ยงครอบครัวได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินพิพาทมีหนังสือแจ้งบอกเลิกการเช่าและได้นำที่นาแปลงดังกล่าว ให้ภรรยาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เข้าทำนาเพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายในครอบครัวและเป็นค่ารักษาพยาบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการบอกเลิกการเช่าเพื่อนำที่นาที่ให้เช่าไปใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวตนตามความจำเป็นตามความในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ โดยแท้จริงแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติว่า การบอกเลิกการเช่าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๖๔/๒๕๕๖)

๒.๑.๙ วิธีการบอกเลิกการเช่า

ในการบอกเลิกการเช่านั้น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดแต่เพียงให้ผู้ให้เช่าเช่าต้องมีหนังสือแจ้งการบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งปีเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดให้ผู้ให้เช่าเช่าต้องแสดงเหตุผลในการบอกเลิกการเช่าต่อผู้เช่าแต่อย่างใด แต่เหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านั้น เป็นเรื่องที่ผู้ให้เช่าเช่าต้องแสดงต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก. ตำบล) ซึ่ง คชก. ตำบล จะเป็นผู้พิจารณาเองว่าเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านั้น เป็นเหตุตามที่มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้หรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ให้เช่าเช่าได้แจ้งพร้อมกันนั้น การบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่าทราบถึงล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนั้นก็ให้มีหนังสือแจ้งต่อ คชก. ตำบล ว่าได้บอกเลิกการเช่าไปยังผู้เช่าแล้ว โดยแสดงเหตุผลแห่งการบอกเลิกการเช่าว่า เนื่องจากผู้ให้เช่าเช่าได้ย้ายภูมิลำเนาอยู่บริเวณที่นาที่ให้เช่า และมีความประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวด้วยตนเอง อันถือเป็นเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่าโดยประสงค์จะเข้าประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันการบอกเลิกการเช่าของผู้ให้เช่าเช่าจึงเป็นการปฏิบัติโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เช่าที่ดินในตำบลละหาร อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี เพื่อทำนาจำนวน ๗๘ ไร่ ๓ งาน มาเป็นระยะเวลากว่า ๓๕ ปี โดยชำระค่าเช่าในอัตราไร่ละ ๑๐๐ บาทต่อปีให้แก่ผู้ให้เช่าเช่า ซึ่งในปัจจุบันนาง อ. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพื่อบอกเลิกการเช่าที่พิพาท เนื่องจากได้ย้ายภูมิลำเนาอยู่ตำบลละหารแล้ว และมีความประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในนาที่พิพาทในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ และมีหนังสือลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๗ ถึงคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลละหาร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อบอกเลิกการเช่าในที่ดินพิพาทโดยไม่ประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เช่านาที่พิพาทต่อไป เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้ชำระค่าเช่าเป็นเวลาหลายปี

ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือโต้แย้งการบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยว่า การบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่งมอบที่นาพิพาทคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยได้แจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเห็นว่าหนังสือบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ เนื่องจากไม่ได้ระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประสงค์จะทำนาด้วยตนเอง และไม่ได้ระบุว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประสงค์จะใช้ที่นาที่พิพาทเพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดนนทบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งพิจารณาแล้วมีมติยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งขอให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิเช่านาดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในอัตราค่าเช่าเดิมต่อไปอีก ๕ ปี นับแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการบอกเลิกการเช่านานั้น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เพียงแต่กำหนดให้ผู้ให้เช่ามีหนังสือแจ้งการบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งปีเท่านั้น โดยมีได้กำหนดให้ผู้ให้เช่าต้องแสดงเหตุผลในการบอกเลิกการเช่าต่อผู้เช่าแต่อย่างใด ส่วนการแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่านั้นเป็นไปตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดให้ผู้เช่าต้องส่งสำเนาการบอกเลิกการเช่า พร้อมทั้งแสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่าไปยังคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประจำตำบลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งหนังสือบอกเลิกการเช่าให้ผู้เช่าทราบ ซึ่งคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลจะเป็นผู้พิจารณาว่า เหตุแห่งการบอกเลิก การเช่านั้นเป็นเหตุตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือไม่ และเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่าก็มีได้เป็นการพิจารณาจากเนื้อความในหนังสือบอกเลิกการเช่า แต่เป็นเรื่องที่ผู้ให้เช่าเช่ามาต้องแสดงต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล ซึ่งในคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้เช่ามีหนังสือลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้เช่าทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีความประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่นาที่ให้เช่าในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงขอบอกเลิกการเช่าเป็นการล่วงหน้า จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งบอกเลิกการเช่าให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีอันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ แล้ว และพร้อมกันนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้บอกเลิกการเช่าไปยังผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้ว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ย้ายภูมิลำเนาอยู่บริเวณที่นาที่ให้เช่า และมีความประสงค์จะเข้าทำประโยชน์ในที่นาดังกล่าวด้วยตนเอง กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แสดงเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่าต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามขั้นตอนของมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว อีกทั้งยังถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีเหตุแห่งการบอกเลิกการเช่าโดยประสงค์ที่จะเข้าประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ การบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนของมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นการบอกเลิกการเช่านาโดยชอบ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่งมอบที่นาพิพาท คืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยืนตามคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐๑/๒๕๕๓)

๒.๒ กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

๒.๒.๑ อำนาจนายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง

เรื่อง การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน : ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม (นายอำเภอมีอำนาจแต่งตั้งและสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นตำแหน่ง)

เมื่อการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นอำนาจของนายอำเภอ การที่ปรากฏในภายหลังว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงย่อมเป็นอำนาจของนายอำเภอที่เป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งเช่นกัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง : พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (มาตรา ๑๒ (๓) มาตรา ๑๓ วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓))

คดีนี้ นายอำเภอเมืองเชียงใหม่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีประกาศอำเภอเมืองเชียงใหม่ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๔ ให้มีการรับสมัครผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบล ห. อำเภอ ม. จังหวัด ช. โดยมีผู้สมัครจำนวน ๒ ราย คือ นาย ย. อดีตผู้ใหญ่บ้าน และผู้ฟ้องคดี ต่อมาวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือคัดค้านจากนาย ย. ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ หมู่ที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือเชิญคณะกรรมการตรวจสอบและพิจารณาคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพื่อพิจารณาทบทวนคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี ซึ่งที่ประชุมของคณะกรรมการส่วนใหญ่มีมติให้ดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันอาทิตย์ที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ และให้มีหนังสือหารือไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีการแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หลังจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้ตอบหนังสือหารือข้างต้น โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้สรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตหมู่ที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๓) ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ทั้งนี้ เมื่อการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านตามผลการเลือกตั้งเป็นอำนาจของนายอำเภอตามนัยมาตรา ๑๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ การที่ความปรากฏในภายหลังว่า ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กรณีย่อมเป็นอำนาจของนายอำเภอที่จะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งมิใช่อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งนั้นจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนดังเช่นมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นคนละกรณีกับกรณีที่เป็นเหตุที่พิพาทตามฟ้องที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ เนื่องจากขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๓) ประกอบมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงชอบด้วยกฎหมาย

๒.๒.๒ การก่อสร้างจากการปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์

จากบทบัญญัติมาตรา ๕๕ วรรคสาม มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และ มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ข้อ ๕๐ ข้อ ๖๔ และข้อ ๖๕ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ แสดงให้เห็นว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองนั้นใช้ระบบไต่สวนโดยให้ศาลเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริงในคดีที่จะนำมาพิจารณาวินิจฉัยและเมื่อได้ข้อเท็จจริงมาแล้ว หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นเพียงพอที่จะรับฟังเป็นที่ยุติในการวินิจฉัย ย่อมเป็นดุลพินิจของศาลที่จะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นไปในทางใด เมื่อถึงพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะตั้งเงินและไม่ได้ใช้เป็นที่พักเก็บน้ำ และเป็นที่ยึดสิทธิ์อีกต่อไป แต่ตราบไต่ที่ยังไม่มีการถอนสภาพ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บึงพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นเดิม การที่ประชาชนใช้ที่ดินบึงพิพาทซึ่งตั้งเงินเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณประโยชน์ไม่ว่าจะใช้เป็นเวลานานเพียงใด หรือมีจำนวนประชาชนใช้มากน้อยเท่าใด บึงพิพาทส่วนที่ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรก็คงมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดียวกัน ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตจะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชน การที่กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงพิพาทไปก่อสร้างอาคารที่ทำการสำนักงานเขตและสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาท ซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนยังใช้ร่วมกันอยู่จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการที่ผู้อำนวยการเขตซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์มิได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า มีทางสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นทางรถยนต์ที่ประชาชนใช้สัญจรสู่ถนนสาธารณะอยู่ในบริเวณบึงที่พิพาท การที่กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงที่พิพาทไปก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตก็ชอบที่จะกันทางพิพาทออกจากแนวเขตที่จะสร้างรั้วสำนักงานเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ดั้งเดิมหรือสร้างใหม่ทดแทนทางเดิมให้มีความสะดวกไม่น้อยกว่าเดิม การสร้างเพียงสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ยังไม่สะดวกและไม่อาจทดแทนทางสาธารณประโยชน์เดิมได้ และเมื่อเปรียบเทียบประโยชน์ของการเปิดทางพิพาทตลอดแนวบึงเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ด้านหลังบึงพิพาทสามารถใช้ประโยชน์ทางพิพาทได้เป็นจำนวนมาก กับภาระค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนรั้วสิ่งปลูกสร้าง และย้ายอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งต้องก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ถือว่าเหมาะสมและไม่เป็นการเสียหายเกินความจำเป็น ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม อันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตและกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีบำรุงรักษาทางบก และยังเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้อำนวยการเขตที่จะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์

สรุปข้อเท็จจริง

ที่ดินบริเวณบึงบ้านม้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเดิมประชาชนได้ใช้ที่ว่างริมบึงเป็นพื้นที่ทำนาข้าว ต่อมาถึงที่พิพาทมีสภาพตั้งเงิน จึงใช้เป็นที่เลี้ยงโคและกระบือ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ กรุงเทพมหานครจะนำที่ดินบึงใช้เป็นที่พักก่อสร้างอาคารสำนักงานเขตสวนหลวง จึงออกคำสั่งให้ผู้บุกรุก ๓ ราย รื้อถอนอาคารออกไป ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงรื้อถอนไปปลูกบ้านอยู่อาศัยในที่ดินของนาง พ. ซึ่งอยู่ด้านหลังบึงบ้านม้า บริเวณดังกล่าวมีประชาชนอาศัยอยู่อีก ๖ ถึง ๗ ครอบครัวและได้อาศัยที่ดินของนาง พ. ที่ยกให้เป็นทางภาระจำยอมใช้เป็นทางติดต่อกับทางพิพาทซึ่งเป็นทางเดินริมบึงบ้านม้าขนาดกว้างประมาณสี่เมตรออกสู่ถนนพัฒนาการ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗

กรุงเทพมหานครได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานและสร้างรั้วล้อมรอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ทางพิพาทออกสู่ถนนพัฒนาการได้ ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและได้รับแจ้งจากผู้อำนวยการเขตสวนหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่าเป็นการปิดกั้นชั่วคราว และเมื่อก่อสร้างเสร็จจะอนุญาตให้นารถยนต์เข้าออกและจอดรถยนต์ได้เช่นเดิม แต่เมื่อก่อสร้างเสร็จผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้เปิดทางพิพาทให้ประชาชนใช้ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถเปิดรั้วให้ได้เนื่องจากหากเปิดตลอดเวลาจะทำให้ยากต่อการควบคุมรักษาความปลอดภัยสถานที่ตลอดจนทรัพย์สิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างสะพานทางเดินบริเวณริมคลองเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเดินเข้าออกแล้ว ส่วนการจอดรถยนต์ได้อนุโลมให้จอดได้ ณ ที่จอดรถยนต์ของสำนักงานเขตผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องศาลขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อรั้วเปิดทางพิพาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานไม่ครบถ้วนที่จะเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดยกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นทำการไต่สวนพยานหลักฐานใหม่หรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ วรรคสาม มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบกับ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ข้อ ๕๐ ข้อ ๖๔ และข้อ ๖๕ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว เห็นได้ว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองชั้นต้น ใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริงในคดีที่จะนำมาพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อได้ข้อเท็จจริงมาแล้ว หากศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นเพียงพอที่จะรับฟังเป็นที่ยุติในการวินิจฉัย ย่อมเป็นดุลพินิจของศาลว่าจะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นไปในทางใด สำหรับคดีนี้ปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติมแล้วศาลปกครองชั้นต้นได้นัดไต่สวนพยานเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้บันทึกถ้อยคำของพยานบุคคลทั้งสี่ราย ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๕ และยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลมีคำสั่งให้รับไว้ในสำนวนยอมเท่ากับว่าศาลได้พิจารณานับถ้อยคำดังกล่าวในฐานะพยานแล้ว ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลไต่สวนบุคคลดังกล่าวก็ชอบจะนำบุคคลดังกล่าวมาให้ศาลไต่สวนในวันหรือวันอื่นโดยมีคำขอต่อศาลตามข้อ ๖๔ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครองฯ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ศาลย่อมมีดุลพินิจตามข้อ ๖๕ ของระเบียบดังกล่าว ที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มา และเมื่อศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ จึงได้กำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและแจ้งให้คู่กรณีทราบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหมายแจ้งจากศาลแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ขอให้ศาลไต่สวนพยานบุคคลดังกล่าว อีกทั้งเมื่อศาลกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกก็ได้ส่งบันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบซึ่งในบันทึกดังกล่าวก็ได้สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับถ้อยคำของพยานบุคคลทั้งสี่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างไว้ด้วย การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้ยื่นคำแถลงและไม่ได้นำพยานหลักฐานมาประกอบคำแถลงตามมาตรา ๕๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับ ข้อ ๘๔ และข้อ ๘๕ วรรคสาม ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีเห็นได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเต็มที่อันเป็นการรับฟังพยานหลักฐานโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นไต่สวนพยานบุคคลและพยานเอกสารใหม่

ประเด็นที่ ๒ ในบริเวณที่ดินสาธารณะประโยชน์บึงบ้านม้ามีทางสาธารณะประโยชน์ที่พิพาทเป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการหรือไม่ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เปิดทางที่พิพาทให้ประชาชนใช้เป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ เห็นว่าตามระวางรูปถ่ายทางอากาศบริเวณที่ดินที่พิพาท ปรากฏว่ารอบบริเวณที่ดินบึงบ้านม้าด้านทิศใต้และทิศตะวันตก หรือด้านหลังหรือด้านข้างเป็นที่ดินของเอกชน ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีทางสาธารณะออกสู่ถนนพัฒนาการที่อยู่ด้านทิศเหนือ แต่โดยปกติวิสัยของประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ที่ใดก็ย่อมจะต้องมีทางสัญจรออกสู่ถนนสาธารณะเมื่อด้านทิศเหนือของบึงบ้านม้า

จดถนนพัฒนาการ และบึงบ้านม้ามี่สภาพดินขึ้นตลอดแนวลำน้ำยมเป็นธรรมดาที่ประชาชนซึ่งอาศัยอยู่บริเวณบึงบ้านม้ามี่จะอาศัยที่ดินบึงบ้านม้ามี่เป็นทางสัญจรออกสู่ถนนพัฒนาการโดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริเวณด้านหลังและด้านข้างของบึงบ้านม้ามี่มีประชาชนอาศัยมานานแล้ว ตามหลักฐานโฉนดที่ดินของนาง พ. ที่ออกให้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งอยู่ติดกับบึงบ้านม้ามี่ และถ้อยคำของพยานบุคคลระบุว่าได้อยู่ในที่ดินแปลงติดกับบึงบ้านม้ามี่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ประกอบกับเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ นาง พ. ได้จดทะเบียนให้ที่ดินของตนตกเป็นภาระจำยอมเรื่องทางเดินของที่ดินที่แบ่งแยกและเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ ณ บริเวณนั้นใช้เป็นทางเดินเชื่อมต่อกับบึงบ้านม้ามี่เพื่อออกสู่ถนนพัฒนาการ นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดียังยอมรับในคำอุทธรณ์ว่า ประชาชนที่ใช้ทางเลียบบึงบ้านม้ามี่ออกสู่ถนนพัฒนาการนั้นมีอยู่จริง แต่ทางราชการจัดทำสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ด้านทิศตะวันตกของสำนักงานเขตสวนหลวงออกสู่ถนนพัฒนาการให้แล้ว จึงเชื่อว่ามีทางเดินในที่ดินบึงบ้านม้ามี่ด้านทิศตะวันตกมีความยาวจากทิศใต้จนจดถนนพัฒนาการมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๙ และปรากฏตามหน้าหนังสือรับรองของสำนักทะเบียนสาขาสวนหลวงว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนบ้านออกจากบึงบ้านม้ามี่ไปปลูกในที่ดินของนาง พ. และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีรถยนต์ด้วย จึงยอมใช้รถยนต์ผ่านเข้าออกทางดังกล่าวด้วย นอกจากนั้น ในภาพถ่ายบริเวณที่ดินพิพาทก่อนการถมดินสร้างอาคารสำนักงานเขต ปรากฏถนนซอยดินลูกรังมีความกว้างเพียงพอสำหรับรถยนต์สัญจรได้อีกทั้งหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการก่อสร้างสำนักงานเขตสวนหลวงซึ่งปิดกั้นทางเข้าออกรถยนต์ของประชาชนนั้นเป็นการปิดชั่วคราวด้วยเกรงว่าจะเกิดอันตรายจากการก่อสร้าง นอกจากนั้นตามสัญญาซื้อขายที่ดินของ นาง พ. ซึ่งอยู่ด้านหลังบึงบ้านม้ามี่ระบุว่า ที่ดินแปลงนี้ติดถนนซอยกว้างไม่เกินสี่เมตรห่างจากถนนพัฒนาการประมาณหนึ่งกิโลเมตร จึงเชื่อได้ว่าในที่ดินสาธารณประโยชน์บึงบ้านม้ามี่มีทางพิพาทกว้างพอที่รถยนต์ผ่านได้ กล่าวคือกว้างประมาณสี่เมตร ส่วนอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าไม่มีทางพิพาทในที่ดินบึงบ้านม้ามี่ข้ออ้างเกี่ยวกับบันทึกถ้อยคำพยานบุคคลสี่รายของผู้ถูกฟ้องคดี ข้ออ้างกรณีรายการถมดินบึงบ้านม้ามี่มีความลึก ๒.๔๕ เมตร และข้ออ้างว่า คำขออนุญาตปลูกสร้างบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้แสดงว่ามีทางเข้าออกผ่านที่ดินที่ตั้งสำนักงานเขต เมื่อศาลพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ แล้วเห็นว่า เป็นข้ออ้างที่ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะสนับสนุนว่า ก่อนการก่อสร้างสำนักงานเขตไม่มีทางพิพาทในที่ดินบึงบ้านม้ามี่ซึ่งเป็นทางที่รถยนต์ผ่านเข้าออกด้วย

เมื่อบึงบ้านม้ามี่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แม้จะมีสภาพดินขึ้นไม่ได้ใช้เป็นที่พักเก็บน้ำหรือที่เลี้ยงสัตว์อีกต่อไป แต่ตราบไคที่ยังไม่มีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเช่นเดิมการที่ประชาชนใช้ที่ดินบึงบ้านม้ามี่บางส่วนเป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการไม่ว่าจะใช้เป็นเวลานานเพียงใด หรือมีจำนวนประชาชนใช้มากน้อยเท่าใด ที่ดินบึงบ้านม้ามี่ก็ย่อมมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดูแลและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของสภาพการใช้ประโยชน์ของประชาชนตามมาตรา ๖๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบกับมาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ข้อ ๔ (๑) และข้อ ๕ (๑) ของ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ และข้อ ๔ (๒) และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่ กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงบ้านม้ามี่ไปใช้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเขต อันเป็นการเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว ตามข้อ ๗ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ และข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและ

คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ และไม่ปรากฏว่ามีการถอนสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่กรุงเทพมหานครนำที่ดินบึงบ้านม้า มาสร้างสำนักงานเขตสวนหลวงและสร้างรั้วปิดกั้นทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนยังใช้ประโยชน์อยู่ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ มิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยืนยันว่า มีทางพิพาทที่เป็นทางสาธารณประโยชน์อยู่ในบึงบ้านม้า โดยประชาชนใช้เป็นทางรถยนต์ออกสู่ถนนพัฒนาการได้ก่อนที่จะมีการสร้างสำนักงานเขตสวนหลวงก็ชอบที่จะกันทางพิพาทออกจากแนวเขตที่จะสร้างรั้วของสำนักงานเขต เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นทางออกสู่ถนนพัฒนาการได้ การสร้างสะพานทางเดิน ค.ส.ล. ยังไม่เป็นการสะดวกและไม่อาจทดแทนทางสาธารณประโยชน์เดิมที่ประชาชนยังใช้ร่วมกันได้ และเมื่อเปรียบเทียบถึงประโยชน์ของการที่ศาลจะมีคำพิพากษาให้เปิดทางพิพาทตลอดแนวยาวตั้งแต่ทิศเหนือจดทิศใต้ของที่ดินสาธารณประโยชน์บึงบ้านม้า ซึ่งจะทำให้ประชาชนที่อยู่ด้านใต้ของที่ดินบึงบ้านม้าสามารถใช้ทางพิพาทได้เป็นจำนวนมากกับภาระค่าใช้จ่ายของผู้ถูกฟ้องคดีในการรื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งการย้ายอุปกรณ์ต่างๆ และก่อสร้างรั้วขึ้นใหม่ ถือได้ว่าเหมาะสมและไม่เป็นการเสียหายเกินจำเป็นสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมอันเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีและกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครมาตรา ๘๙ (๖) ที่จะต้องจัดให้มีการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทางพิพาทซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ พึงพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่ปิดกั้นทางพิพาท เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ เป็นทางสาธารณประโยชน์ตามปกติต่อไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๑/๒๕๕๓)

๒.๒.๓ การดูแลรักษาที่ปศุสัตว์อันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน

ที่ดินซึ่งชาวบ้านเข้าใช้ประโยชน์นำสัตว์เข้าไปเลี้ยงและเข้าไปหาของป่า โดยเป็นการเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อเลี้ยงสัตว์ร่วมกันอย่างอิสระและกระทำมานานเป็นประจำทุกปี ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเกิดขึ้นและขึ้นอยู่กับสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของราษฎรมานานโดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้ หรือขึ้นทะเบียนหรือทางราชการประกาศกำหนดให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น แม้ทางราชการจะได้กำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรและกำหนดให้เป็นพื้นที่จัดสรรห้วยน้ำเลาหรือห้วยคำเลาก็ก็น่าจะมีผลทำให้ที่ดินพิพาทเปลี่ยนแปลงไปจนกลายเป็นที่ดินที่มีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพราะมติคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจนำมาลบล้างผลทางกฎหมายกับกรณีนี้ได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเก้าคนเป็นผู้ที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ป่าแดงสำหรับเลี้ยงสัตว์ที่ดินดังกล่าวชาวบ้านใช้เลี้ยงสัตว์มากกว่า ๕๐ ปี ถึง ๗๐ ปีแล้ว แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นต้นมา มีราษฎรกลุ่มหนึ่งเข้าถือครอบครองและจับจองที่ดินดังกล่าวเป็นของตนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเก้าคนไม่สามารถใช้ที่สาธารณประโยชน์สำหรับเลี้ยงสัตว์ได้ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ รัฐมีโครงการเดินสำรวจเพื่อออกใบจองและหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่ราษฎรกลุ่มดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเก้าคนกับพวกจึงได้คัดค้านพร้อมทั้งร้องเรียนต่อนายอำเภอพรหมพิราม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ประชุมราษฎรเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๗ แล้วมีข้อตกลงรวมว่าจะแบ่งที่ดินพิพาทออกเป็นสิบส่วน โดยแบ่งที่ดินให้ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกันหนึ่งส่วน อีกเก้าส่วนแบ่งให้ราษฎรครอบครองเป็นส่วนตัว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถตกลงกับราษฎรฝ่ายผู้ครอบครองที่ดินให้เป็นที่ยุติได้ และยังไม่มีการดำเนินการกันเขตที่ดินพิพาทให้เป็นที่ยุติ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบเก้าคนจึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขอให้พิจารณาว่าหากที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์จริงก็ให้ขับไล่ราษฎร

เหล่านี้นอกไป ซึ่งต่อมาเรื่องร้องทุกข์นี้ได้โอนมาเป็นคดีของศาลปกครอง ทั้งนี้ ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์มีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้ฟ้องคดีและราษฎรผู้เข้ายึดถือครอบครองพยานบุคคลผู้สูงอายุ กำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเดิมที่ดินพิพาทเป็นที่ว่างเปล่าไม่มีผู้ใดครอบครองมีสภาพเป็นป่าทึบ ต้นไม้ใหญ่ ขึ้นหนาแน่น และหญ้าหลายชนิดขึ้นใช้เลี้ยงสัตว์ได้ ราษฎรสามารถนำสัตว์เลี้ยงในช่วงฤดูฝนและฤดูทำนา โดยปล่อยเลี้ยง ทั่วไปไม่เฉพาะที่ใดที่หนึ่ง ซึ่งตามประเพณีท้องถิ่นราษฎรจะไม่หวงห้ามการนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในที่ดินซึ่งเป็นที่ว่างยังไม่ได้ มีการเพาะปลูก อีกทั้ง ราษฎรยังเข้าไปเก็บหาของป่า ตัดฟืน ตัดต้นไม้ปลูกสร้างบ้าน ทำฟืนหลาส่งการรถไฟ และเผาถ่าน เพื่อดำรงชีพ จนต่อมาสภาพที่ดินพิพาทกลายเป็นป่าโปร่งและมีลักษณะเป็นที่ว่างจนเมื่อบริเวณดังกล่าวถูกบุกรุก โดยราษฎรบางกลุ่มเข้าทำประโยชน์ จึงมีการออกเอกสารสิทธิสำหรับในบริเวณป่าแดงไม่ปรากฏหลักฐานการขึ้นทะเบียน เป็นที่สาธารณะแต่อย่างใด แต่ได้ปรากฏในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของผู้ฟ้องคดีบางคนและราษฎร ที่มีที่ดินอยู่ในบริเวณนั้นระบุว่า มีแนวเขตติดกับที่สาธารณะ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบมาตรา ๖๒ วรรคสามแห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และข้อ ๔ (๑) กับข้อ ๕ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ และที่เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น เพื่อมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบซึ่งการที่ จะวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายข้างต้นกำหนดไว้หรือไม่นั้น จำต้องวินิจฉัยก่อนว่าที่ดินพิพาท เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทกว้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) หรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้ถูกฟ้องคดี กล่าวอ้างว่า การที่ราษฎรนำวัวควายไปเลี้ยงหรือเข้าไปหาของป่าในที่ดินพิพาทเป็นลักษณะของการดำรงชีพหรือวิถีการ ดำรงชีวิตของสังคมในชนบทโดยทั่วไป อีกทั้ง นายอำเภอท้องที่ยังมิได้ดำเนินการหวงห้ามที่ดินบริเวณพิพาทไว้สำหรับ ให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่า อดีตกำนันผู้ใหญ่บ้านเคยหวงห้ามที่ดินพิพาทไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ นั้น ก็เป็นกรณีกระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของ พยานบุคคล ได้แก่ พยานผู้สูงอายุ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทั้งในอดีตและปัจจุบัน นำเชื่อว่าที่ดินพิพาทเป็นทำเลเหมาะ สำหรับเลี้ยงสัตว์ โดยการนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงและการเข้าไปหาของป่าของชาวบ้านในบริเวณดังกล่าว มิใช่เป็นเพียงการ ดำรงชีพหรือวิถีการดำรงชีวิตของสังคมในชนบทโดยทั่วไป แต่เป็นการเข้าไปใช้ประโยชน์เพื่อเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน ได้อย่าง อิสระและกระทำมานานเป็นประจำทุกปีที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน อันเกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของราษฎรมานานโดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกา สงวนไว้หรือขึ้นทะเบียน หรือทางราชการประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ และแม้ทางราชการจะกำหนดให้ ที่ดินพิพาททั้งหมดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๖๐ (พ.ศ. ๒๕๐๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติ คุ่มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ และกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๗ และพื้นที่จัดสรรห้วยน้ำเลาหรือด้วยคำเลา ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๙ ก็ห้าม ผลทำให้ที่ดินพิพาทเปลี่ยนแปลงไปจนกลายเป็นที่ดินที่มีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจนำมาลบล้างผลทางกฎหมายกับกรณีนี้ได้

นอกจากนี้ แม้การนำชี้ระวางแนวเขตที่สาธารณะประโยชน์จะเป็นอำนาจของนายอำเภอท้องที่ตาม มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบ มาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินฯ และข้อ ๔ (๑) กับข้อ ๕ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบอำนาจจากนายอำเภอท้องที่ให้เป็นผู้นำ ระวางชี้แนวเขตที่สาธารณะในการเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ราษฎรบริเวณข้างเคียงที่ดินพิพาท ดังนั้น

เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้นำระวางชี้แนวเขตที่ดินและเจ้าหน้าที่รังวัดของกรมที่ดินได้จัดแจ้งที่ข้างเคียงด้านที่พิพาทซึ่งปรากฏใน น.ส. ๓ ก. เป็นที่สาธารณประโยชน์ ตามที่นำชี้ย่อมถือว่าเป็นการนำระวางชี้แนวเขตที่ดินชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีใช้เป็นการสงวนหรือหวงห้ามตามกฎหมายก็ตามเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ปศุสัตว์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่ไม่อาจดำเนินการจัดแบ่งที่ดินพิพาทดังกล่าวออกเป็นสิบส่วนให้ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกันของราษฎรหนึ่งส่วน ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกับผู้ฟ้องคดีตกลง ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๗ ได้แล้ว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ พิกษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ที่ดินเป็นที่เลี้ยงสัตว์ในที่พิพาทซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๐/๒๕๕๓)

๒.๒.๔ การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน

หน่วยราชการก่อสร้างอาคารรุกล้ำเข้าไปในทางสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยไม่ได้ดำเนินการเพิกถอนที่ดินดังกล่าวจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ได้ดำเนินการขอให้ที่ดินตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง แม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่หากการปรับสภาพที่ดินกลับคืนเป็นทางสาธารณประโยชน์จะก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะในแง่ของทรัพยากรที่ใช้ไปแล้วและทรัพยากรที่จะต้องใช้เพื่อทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิมมากกว่าผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ศาลอาจมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งด้านทิศใต้ของที่ดินดังกล่าวอยู่ติดกับรั้วมหาวิทยาลัยขอนแก่น ทิศตะวันออกอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งพาดผ่านมหาวิทยาลัยขอนแก่นไปบรรจบกับถนนมิตรภาพ โดยผู้ฟ้องคดีได้อาศัยทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นทางเข้าออกผ่านมหาวิทยาลัยขอนแก่นไปสู่ถนนสาธารณะ ต่อมามหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ก่อสร้างบ้านพักคนงานบริเวณแนวต่อเขตรั้วมหาวิทยาลัยโดยได้ปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวไปด้วย ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเดินทางเข้าออกมหาวิทยาลัยขอนแก่นตรงบริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีผ่านไปทางหอพักนักศึกษาเพื่อเชื่อมต่อกับถนนสาธารณะแทน และราษฎรอื่นๆ ก็ใช้เส้นทางนี้เป็นทางเข้าออกแทนทางสาธารณประโยชน์ที่ถูกปิดไปเช่นเดียวกัน หลังจากนั้นกรมการพัฒนารัฐบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้ก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและบ้านพักข้าราชการทบทางสาธารณประโยชน์เส้นทางเดิมบางส่วนโดยมิได้ขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ทำให้ทางสัญจรคับแคบลง นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีโครงการพัฒนาพื้นที่เชิงพาณิชย์โดยการก่อสร้างรั้วกำแพงซีเมนต์ปิดกั้นเส้นทางใหม่บริเวณหอพักนักศึกษาทำให้ผู้ฟ้องคดีรวมถึงราษฎรอื่น ๆ ผู้ใช้เส้นทางได้รับความเดือดร้อนต้องเดินทางอ้อมโดยเส้นทางอื่นซึ่งเป็นระยะทางไกลมากผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติการปิดกั้นรั้วมหาวิทยาลัยทางใหม่และให้เปิดเป็นเส้นทางสาธารณประโยชน์ หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการปิดกั้นรั้วดังกล่าวก็ขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕) เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งออกสำหรับที่ดินแปลงที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นตั้งอยู่เนื่องจากทบทางสาธารณประโยชน์เส้นทางเดิมให้นายอำเภอเมืองขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และเทศบาลนครขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖) ใช้อำนาจตามกฎหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนกำแพงรั้วที่ปิดกั้นและปลูกสร้างทบทางสาธารณประโยชน์เดิม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗) ใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รื้อถอนอาคาร บ้านพักข้าราชการมหาวิทยาลัยที่ปลูกสร้างกีดขวางทบทางสาธารณประโยชน์เส้นทางเดิมออกไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจมีการนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้โดยไม่ต้องดำเนินการให้มีการออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเพื่อถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานทางปกครองที่ประสงค์จะใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการต้องดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนจึงจะสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นได้เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่ามีทางสาธารณประโยชน์อยู่ในที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับพิพาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ก่อสร้างรั้วและสิ่งปลูกสร้างปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีรวมถึงประชาชนทั่วไปไม่สามารถใช้สัญจรออกสู่ถนนสาธารณะภายนอกได้โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการเพื่อขออนุญาตทางสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ได้ขออนุญาตใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและบ้านพักข้าราชการทั้ทางสาธารณประโยชน์พิพาทโดยไม่ได้นำดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๐๗/๑/ว ๒๒๙๙ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมีผลบังคับใช้ในขณะที่ทำการก่อสร้างการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมไม่มีสิทธิปิดกั้นเส้นทางพิพาท นอกจากนี้ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อาศัยในละแวกนั้นได้ใช้เส้นทางใหม่บริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์แทนเส้นทางเดิมที่ถูกปิดกั้น โดยเส้นทางใหม่นี้เชื่อมต่อเข้าไปยังเส้นทางสัญจรภายในมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ช่องทางที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดไว้ให้ประชาชนเดินทางเข้าออกได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง ทดแทนทางสาธารณประโยชน์เดิม กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดหาที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนทางสาธารณประโยชน์เดิมตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีสิทธิปิดกั้นช่องทางใหม่บริเวณที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะดำเนินการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างลงบนทางสาธารณประโยชน์โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เห็นได้ว่า กรณีเป็นข้อบกพร่องจากการไม่ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการแก้ไขสิ่งที่ไม่ถูกต้องให้ถูกต้องต่อไป และภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วฝ่ายปกครองยังสามารถควบคุมตรวจสอบหรือพิจารณาหาข้อยุติหรือแก้ไขให้ถูกต้องได้อีก ดังนั้น ศาลจึงยังไม่อาจใช้เป็นเหตุให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้ทั้งนี้ หากศาลจะพิพากษาให้กลับคืนสู่สถานะเดิมโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงสภาพที่ดินให้กลับคืนเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามเดิมย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่ของทรัพยากรที่ใช้ไปแล้วในการก่อสร้างอาคารเรียน อาคารกิจกรรม อาคารบ้านพักข้าราชการและพนักงานอันเป็นประโยชน์สาธารณะในการเรียนการสอน และผลเสียต่อทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ซึ่งเป็นการปฏิเสธประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว หรือจะเกิดขึ้นจากการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ประกอบกับศาลสามารถมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการตามขั้นตอนของกฎหมายให้ถูกต้องเสีย และข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของฝ่ายปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่าสมควรจะมีข้อยุติอย่างไร พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เปิดเส้นทางสัญจรบริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีและหากมีสิ่งปลูกสร้างใดๆ บริเวณดังกล่าวก็ให้รื้อถอนออกทั้งหมด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กระทำการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา หากไม่ดำเนินการหรือไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายก็ให้กระทำการรื้อถอนกำแพงและสิ่งก่อสร้างที่สร้างปิดกั้นและทับทางสาธารณประโยชน์เส้นทางทดแทนให้กลับสู่สภาพการใช้ประโยชน์ดังเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๕๕)

๒.๒.๕ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

นโยบายจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับราษฎรผู้เข้าไปบุกรุกถือครองที่ดินของรัฐซึ่งได้จดทะเบียนขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน มิได้เป็นกฎหมายที่จะมีผลยกเว้นให้ผู้ปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การปล่อยให้ราษฎรบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์และชะลอการดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยอ้างนโยบายดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๐๙๒ ซึ่งแบ่งแยกจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๙๙๖ มีอาณาเขตทิศเหนือและทิศตะวันออกจดลำเหมืองสาธารณประโยชน์ส่วนทิศใต้และทิศตะวันตกจดที่ดินที่มีผู้ครอบครอง ปัจจุบันลำเหมืองสาธารณประโยชน์ทางด้าน ทิศเหนือเปลี่ยนสภาพกลายเป็นทางสาธารณประโยชน์และลำเหมืองสาธารณประโยชน์ด้านทิศตะวันออกได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังตาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่านาย ท. บุกรุกปลูกบ้านอาศัยในบริเวณที่สาธารณประโยชน์ด้านทิศตะวันออกและปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้นาย ท. ออกจากที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งว่ากรณีอยู่ระหว่างการสอบสวนโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอสารภี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้ประสานงานกับสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาสารภีดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินพิพาทว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาสารภี ขอให้ตรวจสอบผลการตรวจสอบปรากฏว่า พยานต่างยืนยันว่าเดิมที่ดินพิพาทเป็นลำเหมืองสาธารณประโยชน์ซึ่งภายหลังสร้างทางและถมดินจนขึ้นเนิน ประกอบกับเมื่อนำแผนที่จากการรังวัดมาลงระวางแผนที่พบว่าที่ดินเป็นลำเหมืองสาธารณประโยชน์ทั้งแปลง ปัจจุบันมีนาย ท. ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยในที่ดินดังกล่าว ซึ่งนาย ท. ได้จดทะเบียนแก้ไขปัญหาความยากจนในปัญหาที่ดินทำกินตามโครงการแก้ไขปัญหาด้านสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการของรัฐบาล และอยู่ระหว่างการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาก็แก่ราษฎรผู้ยากจน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งผลการรังวัดสอบเขตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ รวมทั้งขอให้ชะลอการดำเนินการกับนาย ท. ไว้ก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบผลการรังวัดสอบเขตและการชะลอการดำเนินการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์กับนาย ท. ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย และมีหนังสือสอบถามความคืบหน้าเรื่องดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งก็ได้รับแจ้งว่ายังคงชะลอการดำเนินการไว้ด้วยเหตุผลเดิมโดยที่มิได้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการให้นาย ท. ออกจากที่สาธารณประโยชน์

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติตามผลการรังวัดตรวจสอบของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาสารภีว่าพื้นที่ที่นาย ท. ก่อสร้างบ้านพักเป็นลำเหมืองสาธารณประโยชน์ต่อมาเปลี่ยนสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์อีกทั้ง นาย ท. และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยอมรับว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นลำเหมืองสาธารณประโยชน์ไม่ใช่ทำเลเลี้ยงสัตว์หรือป่าช้า สาธารณประโยชน์ที่จะนำมาจัดสรรอนุญาตให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า การชะลอการให้นาย ท. บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ออกไปจากที่ดินดังกล่าวจนกว่าการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายแก้ไขปัญหาด้านสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการของรัฐบาลจะมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนตามหนังสือจังหวัดเชียงใหม่และหนังสือกระทรวงมหาดไทย นั้นหนังสือดังกล่าวเป็นเพียงแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านความยากจน กรณีที่มีบุคคลผู้เข้าไปบุกรุกและถือครองที่ดินของรัฐทุกประเภท รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้กับบุคคลที่เข้าไปบุกรุกและถือครองที่ดินของรัฐที่ได้จดทะเบียนขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยยังไม่แน่ชัดว่ารัฐบาลจะจัดสรรที่ดินให้ผู้บุกรุกอยู่ในที่ดินที่บุกรุกหรือจัดสรรที่ดินแปลงใหม่ให้ดังนั้น เมื่อนโยบายจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยดังกล่าวมิได้เป็น

กฎหมายที่จะมีผลยกเว้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปล่อยให้มิบุคคล บุกรุกที่สาธารณประโยชน์และชะลอการดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ ในการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลใดบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับ ข้อ ๔ และ ข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดำเนินการกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และพระราชบัญญัติสภาพ ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการให้นาย ท. ออกจากที่สาธารณประโยชน์ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๘/๒๕๕๔)

๒.๒.๖ การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน แม้จะมีลักษณะเป็นการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ หน่วยงานทางปกครองดังกล่าว จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน และในกรณีที่เป็นกรณีเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการใช้ประโยชน์ อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งก็ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดด้วย มิฉะนั้น การดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

องค์การบริหารส่วนตำบลผาขาว (ผู้ถูกฟ้องคดี) จัดทำโครงการปลูกยางพาราในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ ตั้งอยู่ในเขตตำบลผาขาว อำเภอผาขาว จังหวัดเลย โดยได้ขุดดินเปิดป่าและไถหน้าดินเพื่อรองรับ โครงการ และได้ประกาศห้ามผู้ใดเข้าไปในบริเวณดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าได้รับอนุมัติให้ใช้พื้นที่ดังกล่าว จากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผาขาวและประชาคมหมู่บ้านหมู่ที่ ๑๑ แล้ว แต่ไม่ได้ขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เนื่องจากเห็นว่าการดำเนินการขอใช้ที่ดินตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ต้องใช้เวลามาก ซึ่งอาจทำให้พลาดโอกาสที่ดีจากโครงการสำคัญต่างๆ ที่ทางรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ แต่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสี่ซึ่งเป็นราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ในตำบลผาขาว มีอาชีพทำไร่ทำนาและเลี้ยงสัตว์เห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อน เสียหายจากการกระทำดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่สำหรับเลี้ยงสัตว์น้อยลง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียกเลิกโครงการปลูกยางพาราในที่ดินสาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ตำบลผาขาว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทพลเมือง ใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแล ที่สาธารณประโยชน์ภายในเขตพื้นที่ของตนตามมาตรา ๖๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ภายใต้บังคับของข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครอง ป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ สำหรับการจะใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้ขอใช้ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยก่อน ทั้งยังกำหนดให้การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่ง

เป็นอีกอย่างหนึ่งก็ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าไปจัดทำ “โครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราเพื่อยกระดับรายได้เกษตรกร” บนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันที่ใช้เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเป็นโครงการภายใต้การจัดการดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี อันมีลักษณะเป็นการใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกรณีจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม สำหรับคดีนี้ หากศาลลงพิพากษาให้มีการกลับคืนสู่สถานะเดิมโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงสภาพ ที่ดินที่พิพาทให้กลับคืนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภททำเลเลี้ยงสัตว์ เช่นเดิมย่อมจะก่อให้เกิดแต่ผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่ของทรัพยากรที่ได้ใช้ไปแล้วในการจัดทำโครงการนี้ และที่จะต้องใช้ในการทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม อีกทั้งยังเป็นการปฏิเสธประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นจากโครงการนี้ ในขณะที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลสามารถแสดงออกได้โดยการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการที่ไม่ได้กระทำโดยถูกต้องนั้นให้ถูกต้องเสีย และข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของฝ่ายปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องว่าจะสมควรมีข้อยุติอย่างไร ศาลจึงกระทำได้เพียงการกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปกระทำการที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเสียให้ถูกต้องเท่านั้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ ทั้งนี้ ภายใน ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา หากไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยก็ให้ดำเนินการปรับปรุงสภาพโครงการแปลงสาธิตปลูกยางพาราที่พิพาทกันในคดีนี้ให้กลับสู่สภาพการใช้ประโยชน์ดังเดิมภายใน ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับความไม่อนุมัติของกระทรวงมหาดไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๓/๒๕๕๓)

๒.๒.๗ การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

รัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งนี้ เพื่อสงวนรักษาไว้ให้ประชาชนได้ใช้สอยร่วมกัน แต่ขณะเดียวกันรัฐก็มีอำนาจในการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือสังคม กล่าวคือ การที่รัฐจะให้เอกชนเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ แต่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะและได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้วและต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่พลเมืองจะใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนเกินความจำเป็น หรือหากจะมีการกระทบกระเทือนต่อการใช้ตามปกติก็ต้องให้ได้รับประโยชน์ที่เกื้อกูลสอดคล้องกัน และเมื่อรัฐได้ให้เอกชนรายใดเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินแห่งใดตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว รัฐคงมีเพียงอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราดูแล การใช้พื้นที่ของผู้รับอนุญาตไม่ให้มีการฝ่าฝืนหรือใช้พื้นที่โดยผิดตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาต ไว้เท่านั้น รัฐไม่อาจใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินแห่งนั้นอีก

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นราษฎรที่อาศัยอยู่ใน หมู่ที่ ๔ บ้านคำข่า หมู่ที่ ๑๑ บ้านคำข่าน้อย และหมู่ที่ ๑๔ บ้านคำเจริญ ตำบลไร่ อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดสุรินทร์ ฟ้องว่าป่าช้าบ้านคำข่า สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ในการดูแล ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งราษฎรหมู่ที่ ๔ หมู่ที่ ๑๑ และหมู่ที่ ๑๔ ใช้ประโยชน์เป็นที่ฝังหรือเผาศพ เมื่อประมาณต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีผู้บุกรุกเข้าไปในที่สาธารณะป่าช้าบ้านคำข่าดังกล่าวเพื่อสร้างสำนักสงฆ์ โดยได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ขึ้น ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งเป็น

วัด มีนามว่า “วัดอาจาโรรังสี” ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจึงได้มีหนังสือร้องเรียนไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลไร่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นายอำเภอพรหมานิคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ให้ตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์และดำเนินการกับผู้บุกรุก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตั้งคณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริง ผลปรากฏว่ายังไม่ทราบแน่ชัดว่ามีการบุกรุกหรือไม่ จนกว่าจะได้รังวัดแนวเขต ที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งแปดทราบว่ายังไม่มียกงบประมาณในการดำเนินการตรวจสอบ จึงยื่นฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตรวจสอบรังวัดแนวเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้ระงับการบุกรุกและขับไล่ผู้บุกรุก หากไม่ยอม ออกไปให้ดำเนินคดีอย่างถึงที่สุด ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่ดินสาธารณะป่าช้าบ้านคำข่าภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นให้ยก คดีถึงที่สุด ต่อมา เจ้าอาวาสวัดอาจาโรรังสี (ผู้ร้องสอด) ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ โดยอ้างว่าขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์บ้านคำข่า ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ยกคำฟ้องที่ขอให้พิจารณาพิพากษาคดีใหม่ ผู้ร้องสอดอุทธรณ์ โดยในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด ผู้ร้องสอดยื่นคำชี้แจงว่า ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ได้ออกใบอนุญาตตามความในมาตรา ๙๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อนุญาตให้ผู้ร้องสอดประกอบกิจการในที่ดินของรัฐเป็นที่ตั้งศาลา และอาคารเพื่อประกอบศาสนกิจมีกำหนด ๕ ปี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ร้องสอดจึงยกขึ้นกล่าวในชั้นอุทธรณ์ได้ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๗๕ (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มิได้เป็นเพียงหลักเกณฑ์ในการตรวจรับ หรือไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่เท่านั้น ศาลสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาในเนื้อหาของคำขอเพื่อที่จะอ้างเป็นเหตุในการยกคำขอหรือเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาเดิมได้ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าป่าช้าบ้านคำข่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องดูแลรักษาและคุ้มครองมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวรัฐได้มอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ดำเนินการแทนในการคุ้มครองรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อสงวนรักษาไว้ให้ประชาชนได้ใช้สอยร่วมกัน แต่ขณะเดียวกันรัฐก็มีอำนาจในการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือสังคม กล่าวคือ การที่รัฐจะให้เอกชนเข้าครอบครองหรือ ทำประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็เป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้แต่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะและได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และต้อง ไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่พลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน จนเกินความจำเป็นหรือหากจะมีการ กระทบกระเทือนต่อการใช้ตามปกติ ก็ต้องให้ได้รับประโยชน์ที่เกื้อกูลสอดคล้องกัน เมื่อผู้ร้องสอดได้รับอนุญาตให้เข้าไปประกอบกิจการในที่ดินสาธารณประโยชน์ป่าช้าบ้านคำข่าตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีเพียงตรวจตราดูแลการใช้พื้นที่ของผู้ร้องสอดไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนหรือใช้พื้นที่ผิดตามเงื่อนไขที่ได้รับอนุญาตไว้ ทั้งนี้ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครได้มอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคืนสภาพเดิมแก่พื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ป่าช้าบ้านคำข่าในที่ดินส่วนที่พิพาทอีก กรณีจึงมีพยานหลักฐานใหม่ทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ เป็นเหตุให้ไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งหากศาลจะมีคำสั่งขับไล่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่โดยการขับไล่ผู้ร้องสอดและคืนสภาพเดิมแก่ที่ดินสาธารณประโยชน์ป่าช้าบ้านคำข่า ทั้งที่ข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วว่าผู้ร้องสอดได้รับอนุญาตตามกฎหมายแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ก็เป็นการที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย และไม่สมเหตุสมผลอย่างยิ่ง จึงพิพากษากลับคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๐/๒๕๕๒)

๒.๒.๘ การออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนายอำเภอท้องที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้จะ ปรากฏว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเคยมีหนังสือแจ้งให้ผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินที่บุกรุกแล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าว ไม่ดำเนินการตามคำสั่ง และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างใด ๆ ตามกฎหมายเพื่อให้การบุกรุกนั้นหมดสิ้นไป กรณีถือได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดคนละแปลง โดยโฉนดที่ดิน ดังกล่าวระบุข้างเคียงด้านทิศเหนือเป็นทางสาธารณประโยชน์ปรากฏว่าต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ก่อสร้างโรงเรียนศึกษาพิเศษนครสวรรค์ขึ้นบริเวณด้านเหนือที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองบนที่ราชพัสดุโดยก่อสร้างรั้วปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ด้านทิศเหนือของที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองข้างต้นและบางส่วนยังได้รื้อกำแพงเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อ องค์การบริหารส่วนตำบลนครสวรรค์ตก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ซึ่งขณะนั้นมีฐานะเป็นสภาตำบล นครสวรรค์ตก นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อกรมที่ดิน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ได้แจ้งให้นายอำเภอเมืองนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ตรวจสอบข้อเท็จจริงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาสอบสวนข้อเท็จจริงผลการสอบสวนพบว่า ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๘ และกำนันตำบลนครสวรรค์ตกและพยานบุคคลอื่นต่างให้ถ้อยคำยืนยันว่ามีทางสาธารณประโยชน์ที่ระบุไว้ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจริง โดยราษฎรในบริเวณนี้เคยใช้เป็นเส้นทางสัญจรนานประมาณ ๕๕ ปีเศษ ปัจจุบัน ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวไม่เหลือร่องรอยหรือรูปร่างของทางสาธารณประโยชน์แล้ว เนื่องจากโรงเรียนฯ สร้างอาคารและรั้วลวดหนามปิดกั้นทางดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัด นครสวรรค์จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์พิจารณาดำเนินการแก่ผู้บุกรุกตามอำนาจหน้าที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกประกาศ อำเภอเมืองนครสวรรค์เรื่อง การบุกรุกทางสาธารณประโยชน์ว่าโรงเรียนฯ ได้สร้างรั้วรูกล้ำทางสาธารณประโยชน์ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ปรากฏว่าโรงเรียนฯ ไม่ได้ปฏิบัติตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งอีกครั้งให้โรงเรียนฯ รื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง แต่โรงเรียนฯ ก็ได้ดำเนินการแต่อย่างใด จนกระทั่งปัจจุบันการบุกรุกที่ดินดังกล่าวยังคงมีอยู่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขอให้คำวินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างซึ่งปิดกั้นทางสาธารณะและรูกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกไป ซึ่งต่อมาคดีได้โอนมายังศาลปกครอง คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สร้างโรงเรียนฯ รูกล้ำทางสาธารณประโยชน์จังหวัดนครสวรรค์ได้ตรวจสอบโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงแล้วเห็นว่า เป็นเอกสารที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกประกาศแจ้งให้โรงเรียนฯ ทราบว่า โรงเรียนฯ ได้สร้างรั้วและสิ่งปลูกสร้างรูกล้ำทางสาธารณประโยชน์ขอให้โรงเรียนฯ รื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้าง ดังกล่าวออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ก็ไม่ปรากฏว่าโรงเรียนฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โรงเรียนฯ คงมีเพียงหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าได้แจ้งให้ธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินทราบเพื่อดำเนินการตรวจสอบแล้ว หากมีการรื้อถอนรั้วหรือสิ่งปลูกสร้างภายในโรงเรียนจะเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไป จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ก็ไม่ปรากฏว่าธนารักษ์จังหวัดนครสวรรค์หรือกรมธนารักษ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินราชพัสดุบริเวณดังกล่าวได้ดำเนินการโต้แย้งคัดค้านหรือฟ้องคดีบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้แย้งสิทธิในที่ดินดังกล่าว ประกอบกับคดีนี้พยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

ผู้ปกครองท้องที่และพยานบุคคล ซึ่งเป็นประชาชนในท้องที่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาลปกครองชั้นต้น สอดคล้องกันว่า มีทางสาธารณประโยชน์ในบริเวณที่พิพาทจริง และราษฎรในบริเวณนี้ได้เคยใช้เป็นเส้นทางสัญจร มานานกว่า ๔๐ ถึง ๕๕ ปีปัจจุบันไม่เหลือร่องรอยหรือรูปร่างของทางสาธารณประโยชน์แล้ว เนื่องจากโรงเรียนฯ ได้สร้างอาคารและรั้วลวดหนามปิดกั้น จึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่สร้างรั้วและสิ่งปลูกสร้างของโรงเรียนฯ ในที่พิพาท ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าโรงเรียนฯ ได้สร้างรั้วปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์จริง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกประกาศ เรื่อง การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ให้โรงเรียนฯ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือปรากฏว่า เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวโรงเรียนฯ มิได้ดำเนินการ รื้อถอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีคำสั่งให้โรงเรียนฯ รื้อถอนรั้ว และสิ่งปลูกสร้างออกไปจาก ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวอีกครั้งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง โดยระบุว่าหากไม่รื้อถอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป แต่เมื่อพ้นระยะเวลดังกล่าวจนกระทั่งปัจจุบันกลับไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อจัดการให้โรงเรียนฯ รื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างออกไปจาก ทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยต่อหน้าที่ในการตรวจตรารักษาที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ปล่อยให้โรงเรียนฯ เอาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์เป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัวตามมาตรา ๑๒๒ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ละเลยต่อหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๖๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแล รักษาและป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ร่วมกันดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนรั้วและสิ่งปลูกสร้างของโรงเรียนฯ ออกจากทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๒๑/๒๕๕๓)

๒.๒.๙ หลักแห่งความเสมอภาคกับการออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือทำลายสิ่งปลูกสร้าง

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐยอมชอบที่จะออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของรัฐได้ ผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือนจากคำสั่งดังกล่าว จึงไม่อาจอ้างเหตุ ที่ยังมีผู้บุกรุกบางรายไม่ได้รับคำสั่งให้รื้อถอนว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อตนโดยไม่เป็นธรรมได้ เพราะการอ้างหลักแห่งความเสมอภาคเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อตนเป็นอย่างเดียวกันย่อมทำได้เฉพาะเพื่อให้ปฏิบัติในสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่นายช่าง แขวงทางหลวงสมุทรปราการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งได้รับมอบหมาย จากผู้อำนวยการทางหลวงแผ่นดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนรื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยออกจากที่ดินพิพาท โดยอ้างว่า ที่ดินพิพาทเป็นเขตทางหลวง ถนนสุขุมวิท ซึ่งได้มาโดยการแบ่งหักที่ดินบางส่วนของนาย ศ. กับพวก ตามหลักฐานโฉนดที่ดิน เลขที่ ๙๕๗๗๖ ที่ดินพิพาทจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท ประชาชนใช้ร่วมกัน และเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มิใช่ที่ราชพัสดุ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนเพิกเฉยไม่ดำเนินการรื้อถอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งกำหนด จะเข้ารื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนอ้างว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบเก้าคนปลูกบ้านพักอาศัยอยู่นอกเขตทางหลวงที่ดินพิพาทเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและเป็นที่ราชพัสดุสามารถให้ประชาชนเช่าเพื่อเก็บรายได้เข้ารัฐ ซึ่งกรมธนารักษ์ยินยอมให้ประชาชน เช่าที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจที่จะขับไล่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงใจที่จะขับไล่เฉพาะผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนโดยไม่ยอมขับไล่ราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณ ใกล้เคียงทั้งที่อยู่ใน

แนวเขตและพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างเหมือนกัน จึงไม่เป็นธรรม และ เป็นการเลือกปฏิบัติก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคน จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้รื้อถอนและทำลายบ้านพักอาศัยที่สร้างขึ้นในเขตทางหลวงโดยไม่ได้ ๒ รับอนุญาตและคำสั่งแจ้งกำหนดจะเข้ารื้อถอนและทำลายบ้านพักอาศัยดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๒๕๓๗๖ ซึ่งนาย ศ. กับพวก เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ต่อมา ได้มีการรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมและแบ่งหักที่ดินบางส่วน (ซึ่งเป็นที่พิพาท) เป็นถนนสุขุมวิท ดังนั้น ที่ดินพิพาท จึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งบุคคลใดมีอายุความขึ้นต่อสู้หรือยึดถือเป็นของตนตามมาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนจึงไม่อาจปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หากฝ่าฝืนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนรื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้ภายในเวลาอันสมควร ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็มีอำนาจซื้อถอนหรือทำลายได้โดยผู้ฝ่าฝืนจะเรียกร้องค่าเสียหายไม่ได้และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนั้น ตามมาตรา ๔๗ ประกอบกับ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนได้ อยู่อาศัยในเขตทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนรื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยออกจากเขตทางหลวง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนไม่ดำเนินการรื้อถอนบ้านพักอาศัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีอำนาจออกหนังสือแจ้งกำหนดจะเข้ารื้อถอนหรือทำลายบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนได้ ซึ่งถือเป็นการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคน ทราบ ดังนั้น คำสั่งให้รื้อถอนและทำลายบ้านพักและแจ้งกำหนดจะเข้ามาดำเนินการรื้อถอนและทำลายบ้านพักดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีการขับไล่ราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณที่ดินพิพาทนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็ได้ดำเนินการผลักดันผู้รุกรานเขตทางหลวงสายต่างๆ มาโดยตลอด จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนแต่อย่างใด ประกอบกับการที่บุคคลใดจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคดังกล่าวเพื่อเรียกร้องให้ปฏิบัติต่อตนเป็นอย่างเดียวกันนั้น ย่อมทำได้เฉพาะเพื่อให้ปฏิบัติในสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าคนจึงไม่อาจอ้างในทำนองว่า ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อตนได้ พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๑๖๐ - อ.๑๙๗/๒๕๕๑)

๒.๒.๑๐ ราษฎรร้องเรียนว่ามีการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์

ในกรณีที่ราษฎรร้องเรียนว่ามีการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์และปรากฏว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า มิใช่เป็นการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ตามข้อกล่าวหา กรณีย่อมไม่มีเหตุที่จะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้น

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองปลูกบ้านพักอาศัยอยู่ในที่สาธารณประโยชน์เขามอ ซึ่งได้มีการออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๔๔๒๖ โดยมีที่ดินข้างเคียงทิศเหนือจดโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๒๘๑๙ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๐๖๒ ซึ่งเจ้าของโฉนดที่ดินดังกล่าวเคยฟ้องขับไล่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นจำเลยในคดีอาญาข้อหาบุกรุกที่ดินตามโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงและศาลจังหวัดราชบุรีมีคำพิพากษาให้จำเลยออกไปจากที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ที่ดินส่วนที่ตนเข้าไปอยู่อาศัยนั้นเป็นที่สาธารณประโยชน์เขามอ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และนายอำเภอเมืองราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓) ละเลยต่อหน้าที่ไม่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวโดยปล่อยให้ผู้มีหน้าที่ดิน ไปขอออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๘๑๙ และเลขที่ ๗๖๐๖๒ ทับที่สาธารณประโยชน์บริเวณ

ที่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองมีบ้านพักอาศัยอยู่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการตรวจสอบและเพิกถอน โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๘๑๙ และเลขที่ ๗๖๐๖๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาตรวจสอบกรณีที่มีบุคคลขอออกโฉนดที่ดินทับซ้อนที่สาธารณประโยชน์เขามอซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับชาวชุมชนเขามอ ครอบครองอยู่อาศัยมานาน สำนักนายกรัฐมนตรีจึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งจังหวัดราชบุรีให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตาม ข้อร้องเรียน ต่อมาเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง เลขที่ ๔๔๒๖ แล้วปรากฏว่าคำนวณเนื้อที่ได้น้อยกว่าหลักฐานเดิมและได้รูปแบบที่แตกต่างจากหลักฐานเดิมเล็กน้อย แต่ตำแหน่งที่สาธารณประโยชน์ ถูกต้องตรงตามตำแหน่งที่ดินเดิมที่เคยมีการตรวจสอบไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ สาเหตุที่ผลการรังวัดแตกต่างจากเดิมน่าจะเกิดจากความผิดพลาดในการคำนวณเนื้อที่ดินของการรังวัดครั้งก่อน มิได้เกิดจากการออกโฉนดที่ดินรुकล้ำที่สาธารณประโยชน์ประกอบกับการขยายผิวจราจรในถนนบริเวณดังกล่าวจากเดิมจำนวน ๒ ช่องทางเป็นจำนวน ๕ ช่องทาง และมีการกำหนดระยะแนวศูนย์กลางของถนนดังกล่าวใหม่ตามความกว้างของผิวจราจร เป็นเหตุให้จำนวนเนื้อที่ ของที่สาธารณประโยชน์ลดน้อยลง นอกจากนี้ หลักฐานโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๘๑๙ มีมาก่อน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง เลขที่ ๔๔๒๖ เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ยื่นคำขอสอบเขตที่ดิน โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดินมานำชี้และลงนามรับรองแนวเขตว่าที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๘๑๙ มิใช่ที่สาธารณประโยชน์ หลังจากนั้น เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ขอแบ่งแยกที่ดินดังกล่าวในนามเดิม จนกระทั่งออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๐๖๒ อีกทั้ง เมื่อมีการขายที่ดินทั้งสองแปลง ผู้ซื้อก็ยื่น คำขอรังวัดสอบเขตที่ดินโดยผลการรังวัดได้รูปแบบที่และเนื้อที่คงเดิม กรณีจึงเห็นได้ว่า แนวเขตโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๘๑๙ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๐๖๒ มีแนวเขตคงเดิม มิได้มีส่วนใด รุกล้ำที่สาธารณประโยชน์แปลงพิพาท ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และองค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์หัก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมาโดยตลอด จึงรับฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถูกละเลยต่อหน้าที่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๒๘๑๙ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๐๖๒ ไม่ได้รุกรล้ำที่สาธารณประโยชน์เขามอ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดที่จะแสดงให้เห็นได้ว่าโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๒๘๑๙ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๗๖๐๖๒ จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่แต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๘๖/๒๕๕๔)

๒.๒.๑๑ การฟ้องว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ

นายอำเภอกันทรวิชัย ได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน บ้านดอนหัน หมู่ที่ ๒ ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๓ หลังเสร็จสิ้นการ เลือกตั้งในวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๓ นายประสิทธิ์ได้ทำหนังสือ ยื่นต่อนายอำเภอกันทรวิชัย ความว่า นายประสิทธิ์ไม่เห็นด้วยในการจัดการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน บ้านดอนหัน หมู่ที่ ๒ ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๓ และตนยังมีสิทธิโต้แย้งได้ภายในเวลา ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๓ ตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติทางปกครองเพื่อโต้แย้ง คำวินิจฉัยของนายอำเภอ แต่นายอำเภอไม่ให้สิทธินายประสิทธิ์โดยรับจัดการให้มีการเลือกตั้ง ในวันจันทร์ที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๓ ห่างจากวันที่ นายประสิทธิ์ได้รับหนังสือของนายอำเภอ เพียงสองวัน ทั้ง ๆ ที่อยู่ในช่วงเวลาโต้แย้งของ คู่กรณี ตามกฎหมาย นายประสิทธิ์ขอยื่นคัดค้านการจัดการเลือกตั้งในวันดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อความใดที่คัดค้านการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน บ้านดอนหัน ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปโดยไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมอย่างไร หลังจากที่นายอำเภอได้มี คำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว นายประสิทธิ์ได้ไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า นายอำเภอกันทรวิชัย ดำเนินการเลือก

ผู้ใหญ่บ้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษามีคำสั่งให้นายอำเภอดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับ คำพิพากษา คดีปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๗๑/๒๕๕๕ ว่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อ มีการดำเนินการตามตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด และข้อ ๘๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๑๕๕๑ กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอมิคำสั่ง แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใดเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมให้ทำคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอได้ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมิคำสั่งแต่งตั้ง วรรคสอง กำหนดว่า เมื่อนายอำเภอได้รับหนังสือร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการสอบสวนแล้ว รายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นและหลักฐานให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด หากเห็นว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นไปตามที่ได้มีการร้องคัดค้านหรือได้มีการกระทำไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่นายอำเภอมิคำสั่งแต่งตั้ง ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบ หนังสือที่นายประสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดี อ้างว่า เป็นการคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏข้อความใดที่คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านบ้านดอนหันว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม ตามที่ข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ แม้ถ้อยคำของนายประสิทธิ์ผู้ฟ้องคดี ที่อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีขอยื่นคัดค้าน การจัดการเลือกตั้งในวันดังกล่าวก็ไม่อาจรับฟังว่าเป็นการคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วได้ ดังนั้น การที่นายประสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นการไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือไม่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับฟ้องไว้จึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

ข้อสังเกตที่สำคัญคือว่า การที่ศาลไม่รับคำฟ้องเพราะผู้คัดค้านการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ได้ยื่นคัดค้านต่อนายอำเภอโดยให้เหตุผลว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นไปโดยไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมอย่างไร ซึ่งเป็นเหตุผลที่สำคัญในการคัดค้านการเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้านก่อนจะไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองและเป็นเหตุที่จะนำมาฟ้องศาลและให้ศาลพิจารณาต่อไป

๒.๒.๑๒ การออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างออกจากที่สาธารณประโยชน์ (ทอลำเลี้ยงน้ำเสียของโรงงาน)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงานแป่งมันสำปะหลังได้เช่าที่ดินในตำบลปี เป็นสถานที่บำบัดน้ำเสียอันเกิดจากกระบวนการผลิต โดยในการลำเลียงน้ำเสียจากโรงงานไปบ่อบำบัดน้ำเสียดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้วางท่อลำเลียงน้ำเสียผ่านทางสาธารณประโยชน์ใน เขต ตำบลส้มป่อยและลำห้วย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ต่อมาในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีราษฎรตำบลปี ร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาน้ำเสียจากบ่อบำบัดของผู้ฟ้องคดีซึมเข้าพื้นที่เพาะปลูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงการขออนุญาตใช้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว และในกรณียังไม่ขออนุญาตให้ขออนุญาตให้ถูกต้อง ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุญาตวางท่อลำเลียงน้ำเสียของโรงงานผ่านลำห้วยและทางสาธารณประโยชน์ต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากหลักฐานเดิมสูญหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจัดให้มีการประชุมประชาคมตำบลปี ที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีวางท่อลำเลียงน้ำเสียผ่านที่ดังกล่าว เนื่องจากการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนท่อลำเลียงน้ำเสียออกจากที่สาธารณประโยชน์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งไม่ให้ผู้ฟ้องคดีวางท่อน้ำเสียผ่านทางสาธารณประโยชน์และลำห้วย และให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าวออก ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ยื่นตามคำสั่งเดิม และได้รายงานความเห็นในการพิจารณาอุทธรณ์ต่อนายอำเภอ เพื่อรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนท่อลำเลียงน้ำเสียออกจากทางสาธารณประโยชน์และลำห้วย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นชอบ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาแล้วเห็นว่าในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรสินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพยากรสินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า ให้เทศบาลเมืองพญา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ และ ข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดิน หรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่งทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะที่เลี้ยงสัตว์และ ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนดและ นายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ได้อาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นภายในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มี ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลจะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยชัดแจ้ง อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพยากรสินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจึงเป็นเพียงอำนาจทั่วไป ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินดำเนินการขจัด ความไม่เรียบร้อยโดยการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายสิ่งที่ได้มีการติดตั้งหรือวางหรือทอดทิ้งไปให้พ้นทาง สัญจรของประชาชน หรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตเทศบาลเท่านั้น ดังนั้น แม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้วางท่อลำเลียงน้ำเสียจากกระบวนการผลิตของโรงงานแป่งมันสำปะหลังของ ผู้ฟ้องคดีผ่านทางสาธารณประโยชน์และลำห้วยในเขตตำบลปี่ซึ่งเป็นที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน และมีการรั่วซึมของน้ำเสียออกมาทำให้เกิดความเสียหายแก่ไร่นาของเกษตรกรและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และประชาคมตำบลปี่และสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลปี่มีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีใช้ที่สาธารณะดังกล่าวจริงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างก็ตาม ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ ก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งก่อสร้าง โดยอาศัยเพียงอำนาจทั่วไปตามข้อกำหนดดังกล่าว ข้างต้นได้คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบด้วยกับ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตาม ศาลปกครองชั้นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒)

๒.๒.๑๓ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินต่อเนื่องมาจากบิดาของผู้ฟ้องคดีขณะที่บิดาเป็นผู้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ ได้ยินยอมให้ใช้ที่ดินบางส่วนเป็นที่ตั้งป้อมตำรวจและใช้ก่อสร้างศาลาประชาคมหมู่บ้าน โดยไม่มีเจตนาสละการครอบครองที่ดินให้แก่ทางราชการหรือเป็นที่สาธารณะแต่อย่างใด หลังจากนั้น นาย ก. ร้องเรียนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่สาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบแล้วว่า ที่ดินพิพาทไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์โดยการขึ้นทะเบียนของสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน และไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่มีผู้ฟ้องคดีน้องร่วมบิดาของผู้ฟ้องคดีและบิดาของผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ต่อมา นาย ข. ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์และเสนอแนะให้จังหวัดแจ้งให้อำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล เข้าไปดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินพิพาทตามอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดิน และออกจากที่ดินดังกล่าวภายใน ๙๐ วัน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งยกฟ้อง และยกคำขอดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดิน หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีผู้ฟ้องคดีในข้อหาบุกรุกเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่ได้รับหนังสือพร้อมทั้งระบุไว้ในตอนท้ายของหนังสือว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนี้ ให้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งโดยทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริง หรือกฎหมายที่อ้างอิงประกอบ ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งอันเป็นการระบุสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งและวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระบุว่าเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ อันเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีความประสงค์ที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายของตนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สั่งการให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณประโยชน์ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๘) วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

พร้อมทั้งแจ้งว่าหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะได้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครอง นครราชสีมาหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองนครราชสีมา ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รับทราบ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกรณีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประสงค์จะให้ข้อวินิจฉัยที่แย้งแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกัน แต่โดยที่ได้มีการวินิจฉัยไปแล้วข้างต้นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ฟ้องคดีต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีผู้ฟ้องคดีในข้อหาบุกรุกเข้า ครอบครองใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๕ และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ที่เป็นทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีออกไปจากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จึงเป็นการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอน ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจแต่อย่างใด จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะเพิกถอนหรือ เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ออกไปจากที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ ให้อำนาจแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครอง คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๐๘๖/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๘๔/๒๕๖๕)

๒.๒.๑๔ ราษฎรเข้าซื้อที่ดินผู้ใหญ่บ้าน

อุทธรณ์จากคดีปกครองในวันนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของ “ผู้ใหญ่บ้าน” ซึ่งตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้มี ๑๑ เหตุด้วยกัน เช่น มีอายุครบ ๖๐ ปี หรือเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือหมู่บ้านที่ ปกครองถูกยุบ หรือผู้ว่าราชการ จังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครอง ติดต่อกันเกินสามเดือน หรือถูกปลดออกหรือไล่ออก จากตำแหน่งเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง หรือไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังมี กรณีที่เมื่อราษฎรในหมู่บ้านจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเข้าชื่อกันขอให้ ออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นประเด็นของคดีที่จะนำเสนอต่อไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๗/๒๕๖๒ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ต่อมาราษฎรในหมู่บ้านได้เข้าชื่อและยื่นหนังสือต่อนายอำเภอ เพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ จากนั้น นายอำเภอก็ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่จะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง กฎหมายกำหนดให้ต้อง อาศัยรายงานการสอบสวนจากอำเภอว่า ผู้ใหญ่บ้านบกพร่องต่อหน้าที่หรือประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อย่างไร ซึ่งนายอำเภอก็รับว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความบกพร่องในหน้าที่ การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่ง ให้พ้นจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และให้กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดชดใช้ค่าเสียหาย คดีมีประเด็นปัญหาว่าการ ที่นายอำเภอจะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งจากกรณี ที่มีราษฎรเข้าชื่อให้ถอดถอน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖)

แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จะต้องดำเนินการสอบสวนว่ามีการกระทำความผิด ประพฤติตนไม่เหมาะสม หรือบกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า การที่นายอำเภอจะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง จากกรณีที่มีราษฎรเข้าชื่อถอดถอนนั้น มีองค์ประกอบของกฎหมาย ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง องค์ประกอบในส่วนของจำนวนราษฎร กล่าวคือ ต้องมีจำนวนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติในหมู่บ้านนั้น ลงชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง และประการที่สอง องค์ประกอบในส่วนของคุณสมบัติของราษฎรผู้ลงชื่อ กล่าวคือ ราษฎรที่ลงชื่อนั้น ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกราษฎรเข้าชื่อถอดถอน พ้นจากตำแหน่งได้ทันทีโดยไม่ต้องสอบสวนหรือตรวจสอบว่า ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อย่างไรหรือไม่ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่กฎหมายได้ให้ความสำคัญสูงสุดกับเจตจำนงของราษฎรในท้องถิ่นในการเลือกผู้นำหรือผู้แทนของตนที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลชุมชนโดยทั่วไป และประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุข การที่นายอำเภออาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดใด ๆ ก็ตาม ฉะนั้น การกระทำของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีคดีนี้...ศาลได้วางบรรทัดฐานกรณีการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งจากการที่ราษฎรในพื้นที่ที่เข้าชื่อถอดถอนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยนายอำเภอมีหน้าที่ต้องดำเนินการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนที่ได้เลือกผู้แทนของตนมาทำหน้าที่และมีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดในการถอดถอนผู้แทนของตนได้โดยไม่ต้องสอบสวนหรือตรวจสอบว่า ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่เนื่องจากมิใช่การร้องเรียนเพื่อให้มีการสอบสวนลงโทษผู้ใหญ่บ้าน แต่เป็นการเข้าชื่อให้พ้นจากตำแหน่งโดยมีข้อเท็จจริงถูกต้องครบถ้วนตาม เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

๒.๒.๑๕ กรณีถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บกพร่องในความประพฤติ

“กำนันผู้ใหญ่บ้าน” ใช้เท้าเตะผู้อื่น ถือว่าบกพร่องในความประพฤติ

กรณี “กำนันและผู้ใหญ่บ้าน” ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในท้องถิ่นมากที่สุดกว่าร้อยละปี ที่สถาบันแห่งนี้มีส่วนสำคัญในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” แก่ราษฎรในฐานะผู้ช่วยนายอำเภอเพื่อให้ราษฎรเกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งด้านความประพฤติที่เหมาะสมเป็นแบบอย่างที่ดีจึงมีความสำคัญและหากมีพฤติการณ์บกพร่องในความประพฤติหรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) และมาตรา ๓๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้กรณีที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันมีพฤติการณ์หยอกล้อ โดยยกเท้าข้างขวาเตะที่บริเวณหัวไหล่ของราษฎร (หญิง) รายหนึ่งหนึ่งครั้ง และได้ใช้เท้าข้างเดียวกันเตะบริเวณขาพับอีกหนึ่งครั้ง ต่อหน้าบุคคลทั่วไปในสถานที่ราชการ โดยมีสาเหตุมาจากราษฎรรายนั้นพูดจาไม่สุภาพหรือแสดงกริยาไม่สุภาพก่อน” ถือเป็นพฤติการณ์บกพร่องในทางความประพฤติหรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นการกระทำที่วิญญูชนทั่วไปเห็นว่าไม่สมควรอย่างยิ่ง และน่าตำหนิติเตียนไม่ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายของผู้ถูกระทำหรือไม่ก็ตาม จึงเข้าข่ายเป็นการบกพร่องในทางความประพฤติหรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๔ (๖) และมาตรา ๓๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และกำนันจึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนผู้ใหญ่บ้านและกำนันต้องดำรงตนอย่างไร ให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกและดูแล

รักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎร ส่วนกำนัน มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจึงเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลในการกำหนดพฤติกรรมและความรู้สึกของราษฎรที่อยู่ในความดูแลให้ปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานกันจนบรรลุวัตถุประสงค์ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจึงเป็นบุคคลที่ราษฎรให้ความเคารพนับถือไว้วางใจ คาดหวังให้เป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจและเป็นแบบอย่างที่ดีจึงต้องดำรงตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการให้เป็นที่เสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการกระทำในขณะปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม (อ่านรายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖/๒๕๖๒) ดังนั้น เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่ราษฎรให้ความเคารพ ไว้วางใจ และคาดหวัง ผู้ใหญ่บ้าน และกำนันจึงไม่เพียงแต่จะปฏิบัติหน้าที่ “บำบัดทุกข์บำรุงสุข ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎร” อย่างเต็มกำลังความสามารถเท่านั้น แต่ในด้านส่วนตัวยังต้องประพฤติปฏิบัติตนในทางที่ดีและเหมาะสมตามครรลองครองธรรมเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับราษฎรอีกด้วย

๒.๒.๑๖ อำนาจแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งสรวรรตกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีสรวรรตกำนันเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสรวรรตนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วย และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสรวรรตได้ “สรวรรตกำนัน” ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยกำนัน ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสรวรรตเป็นผู้ช่วยจึงเป็นอำนาจของ “กำนัน” โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แต่กฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสั่งให้สรวรรตกำนันพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น อำนาจแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่ง และคำสั่งให้สรวรรตกำนันพ้นจากตำแหน่ง มีผลผูกพันให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการเปลี่ยนแปลงสรวรรตโดยให้สรวรรตคนเดิมพ้นจากตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งสรวรรตคนใหม่มาเป็นผู้ช่วยของกำนัน ผู้มีอำนาจเปลี่ยนแปลง คือ กำนัน และกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น กำนันจึงมีอำนาจให้สรวรรตกำนันพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยตัวเองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเหตุนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้สรวรรตกำนันพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด แต่คำสั่งให้สรวรรตพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่กำนันมีหนังสือแจ้งให้สรวรรตกำนันพ้นจากตำแหน่งถือว่าเป็น คำสั่งที่แจ้งให้ทราบและมีผลเป็นการพ้นจากตำแหน่งในวันที่สรวรรตกำนันรับทราบคำสั่งตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป

ในกรณีที่คำสั่งใดมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเตรียมการหรือการดำเนินการในทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้เช่น ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ว่าคำสั่งให้สรวรรตกำนันพ้นจากตำแหน่งจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณีแต่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๕) ประกอบกับ (๑) ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ต้องรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ทำนองเดียวกับคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๒/๒๕๖๑)

๒.๒.๑๗ พันตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะทุจริตเก็บเงินกู้ (SML)

“ทุจริตคอร์รัปชัน” ปัญหาใหญ่ที่ต้องแก้ไขและท้อไม่ได้แม้ว่านับวันรูปแบบของการทุจริตจะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น หรือไปถึงขั้นทุจริตเชิงนโยบายก็ตาม

คำว่า **“ทุจริต”** นั้น พจนานุกรมฯ ได้ให้ความหมายว่า “ประพฤติชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง” และประมวลกฎหมายอาญาได้ให้คำนิยาม **“โดยทุจริต”** หมายความว่า “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้นิยามคำว่า **“ทุจริตต่อหน้าที่”** ว่าหมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมีได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น

ตัวอย่างคดีอาชญากรรมเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ใหญ่บ้านมาเป็นข้อคิดเตือนใจสำหรับผู้นำชุมชนที่พึงต้องระมัดระวังมิให้เสื่อมเสียชื่อเสียงในฐานะผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในหน้าที่และนอกหน้าที่ ซึ่งอาจถูกสอบสวนและถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านถูกร้องเรียนว่ามีพฤติการณ์ทุจริต เงินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) และเล่นการพนัน (ไฟ) ผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผลการสอบสวนพบว่าเป็นความจริง จึงสั่งลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ในความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาได้ยกคำร้องและเปลี่ยนฐานความผิดให้ถูกต้องเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นเพียงผู้รับจ้างเก็บเงินกู้ดังกล่าวเท่านั้น โดยเมื่อเก็บเงินกู้จากแม่ค้าแล้ว จะรวบรวมไว้ในที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นบ้านพักของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปรวมกับเงินส่วนตัวหรือนำไปใช้จ่ายส่วนตัว เมื่อมีการทวงถามก็ได้รับนำส่งคืนให้แก่เหรียญ แต่ไม่มีผู้ได้รับไว้จึงได้นำไปมอบให้นายอำเภอเพื่อให้ส่งคืนแก่ผู้มีหน้าที่เก็บรักษาต่อไป ผู้ฟ้องคดียังมีได้อาเงิน ดังกล่าวไปเป็นของตนเอง พฤติการณ์จึงไม่ครบองค์ประกอบความผิดของคำว่า **“ทุจริต”** ส่วนสาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่นำเงินไปส่งให้เหรียญทุกสิ้นเดือน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีภารกิจมาก ซึ่งการไม่นำส่งเงินทุกเดือนก็เป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้กับคณะกรรมการฯ เท่านั้น จึงได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอน คำสั่งลงโทษดังกล่าว กรณีจึงมีประเด็นปัญหาว่า คำสั่งที่ลงโทษให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า คณะกรรมการบริหารงานโครงการฯ ดังกล่าว ได้นำเงินดอกผลของโครงการฯ มาปล่อยกู้ให้แก่แม่ค้าโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราถูก เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิกแม่ค้า ในการประกอบอาชีพ โดยผู้ฟ้องคดีได้อาสาเข้ามาทำหน้าที่เก็บเงินที่ปล่อยกู้ดังกล่าว ซึ่งมีเงื่อนไขว่าเมื่อเก็บเงินได้แล้วจะต้องนำส่งให้เหรียญทุกสิ้นเดือนและได้ค่าตอบแทนเดือนละ ๒๐๐ บาท ต่อมาปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ส่งเงินที่เก็บได้ให้แก่เหรียญตามเวลาที่กำหนด แต่ได้เก็บเงินไว้กับตนเองเป็นเวลานาน และภายหลังเกิดเหตุราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียน จึงนำเงินที่เก็บไว้มอบให้นายอำเภอเพื่อคืนให้แก่โครงการฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีเก็บเงินดังกล่าวไว้กับตัวเองโดยไม่มีอำนาจ เป็นระยะเวลาถึง ๑๔ เดือน และนำมาคืนภายหลังที่มีการร้องเรียน เห็นได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง อันเป็นพฤติการณ์ทุจริตตามที่ถูกกล่าวหา แต่การจะพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น ต้องพิจารณา ให้ได้ความว่าการกระทำความดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายหรือไม่ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มิได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับโครงการ พัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ซึ่งสอดคล้องกับคู่มือการดำเนินงานโครงการฯ

ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ระบุว่า ข้าราชการหรือผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมือง / การปกครอง เช่น กำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ไม่ควรเป็นประธานหรือกรรมการโครงการหมู่บ้านและชุมชน ประกอบกับการนำดอกผลของโครงการฯ ออกปล่อยกู้ให้แก่แม่ค้า คณะกรรมการบริหารและสมาชิกได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายกันเอง ไม่มีผลผูกพันที่จะต้องบริหารจัดการตามระเบียบคณะกรรมการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยแนวทางการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาศักยภาพ ของหมู่บ้านและชุมชน (SML) พ.ศ. ๒๕๕๕

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่เก็บเงินกู้จากแม่ค้า จึงมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และมีใช้การกระทำผิดฐานอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของผู้ใหญ่บ้านไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ แต่การที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นย่อมได้รับ ความไว้วางใจจากราษฎรในหมู่บ้าน กลับอาศัยความไว้วางใจเก็บเงินกู้ยืมจากแม่ค้าไว้กับตนเองเป็นเวลานานถือว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ในทางทุจริตจนเป็นเหตุให้ถูกราษฎรในหมู่บ้านร้องเรียน อันถือเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้ชื่อว่า เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับโดยอนุโลมในขณะเกิดข้อพิพาท) สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าแอบอ้างชื่อของบุคคลอื่นไปใช้สิทธิกู้เงินโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของสิทธิ ถือว่ามีพฤติการณ์ในทางทุจริต อันเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เช่นกัน

นอกจากนี้ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์เล่นการพนันประเภทไพ่ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการสอบสวนว่า ผู้ฟ้องคดีให้การยอมรับว่าได้เล่นการพนันจริง โดยอ้างว่า เป็นการแฝงตัวไปหาชาวเท่านั้น แต่จากพยานหลักฐานและคำให้การของผู้เกี่ยวข้องยืนยันว่าได้ร่วมเล่น การพนันกับผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ต้องจับตัวผู้กระทำความผิดกลับละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และกระทำความผิดกฎหมายเสียเองอันเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่ราษฎรดังนั้น พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีในการลักลอบเล่นการพนัน จึงถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฯ และฐานกระทำการอื่นใด อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง และมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และการที่ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๗๙/๒๕๖๔)

๒.๒.๑๘ พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

โดยที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร ที่อยู่ในหมู่บ้าน สร้างความสมานฉันท์ ความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๒๗ (๒) (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยสถานภาพ จึงย่อมได้รับการยกย่องนับถือและได้รับความไว้วางใจจากราษฎร ในหมู่บ้านว่าเป็นผู้มีเกียรติและศักดิ์ศรี ดังนั้น กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มีพฤติการณ์ในทางทุจริต กล่าวคือ ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการและเลขานุการกองทุน เงินล้านที่ ๒ ได้นำเงินที่สมาชิกชำระคืนเงินกู้ไปเก็บรักษาไว้กับตัวเองโดยไม่มีอำนาจและขณะผู้ฟ้องคดี เป็นประธานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ทำการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิเพียงจำนวน ๓ กระสอบ แต่มีการขอเบิกจ่าย งบประมาณเป็นค่าจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว จำนวน ๓๒๐ กระสอบ การกระทำของผู้ฟ้องคดี แม้จะไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อการกระทำดังกล่าว ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านเกิดความไม่ไว้วางใจ ไม่เคารพศรัทธาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน จนมีการรวมตัวชุมนุมประท้วงให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่ง กรณีเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและ

เกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ ในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๖๑ ทวิแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับ มาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวออกจากตำแหน่งจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้าน บ้านท่าวาริหมู่ที่ ๑๐ ตำบลแสนสุข อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด ผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงโทษ ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจากกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในฐานะที่เป็น กรรมการและเลขานุการกองทุนเงินล้านที่ ๒ มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตในการเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้จากสมาชิกไว้กับตนเอง และกรณีในฐานะประธานโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชนได้บริหารจัดการเงินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่โปร่งใส ส่อไปในทางทุจริต ในโครงการจัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อฟื้นฟูการเกษตร หลังน้ำลด ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์คำสั่งดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐมนตรีฯ มีคำสั่งยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่นำไปสู่การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลแสนสุข อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด มี ๒ กรณีคือ กรณีที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการและเลขานุการกองทุนเงินล้านที่ ๒ มีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตในการเรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้จากสมาชิกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึงเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ แต่กลับนำเงินดังกล่าวไปเก็บไว้กับตนเองจนถึงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยเพิ่เงินไปฝากเข้าบัญชีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขา พนมไพร เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ และกรณีที่สอง ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานโครงการ พัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชนบริหารจัดการเงินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน และชุมชน (SML) ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่โปร่งใสส่อไปในทางทุจริต ในโครงการจัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อฟื้นฟูการเกษตรหลังน้ำลด จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

สำหรับกรณีที่หนึ่งนั้น ตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในกรณีที่สมาชิกของกองทุนหมู่บ้านประสงค์จะชำระคืนเงินกู้หรือเงินยืมทุกประเภท สมาชิกจะต้องไปติดต่อกับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีอำนาจ หน้าที่เพียงตรวจสอบเงินงวด (เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยหรือเงินยืม และเงินตอบแทนจากผลกำไร) ที่จะต้องส่งชำระคืนตามข้อ ๔๑ วรรคสอง และจัดทำหนังสือแจ้งความประสงค์ในการชำระคืน เงินกู้หรือเงินยืมทุกประเภทของสมาชิกให้กับสมาชิกจำนวนสามฉบับตามข้อ ๔๑ วรรคสาม หลังจากนั้น สมาชิกจึงนำเงินไปฝากเข้าบัญชีออมทรัพย์ของสมาชิกพร้อมทั้งทำหลักฐาน การถอนเงินมอบไว้กับธนาคาร โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมิได้มีอำนาจในการเก็บรักษาเงิน ที่สมาชิกชำระคืนเงินกู้หรือเงินยืมแต่อย่างใด เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เก็บรักษาเงินดอกเบี้ยเงินกู้ยืมกองทุนเงินล้านที่ ๒ จากสมาชิกไว้กับตนเอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อยมาจนกระทั่งผู้ฟ้องคดีเพิ่เงินไปฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สาขาพนมไพร เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการกองทุนเงินล้านที่ ๒ ได้นำเงินที่สมาชิกได้ชำระคืนเงินกู้ไปเก็บ รักษาไว้กับตัวเองโดยไม่มีอำนาจ ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีได้เก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้กับตนเองเรื่อยมาเป็นระยะเวลาประมาณ ๒ ปีเศษ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีโอกาสที่จะกระทำการใด ๆ กับเงินนั้นในทาง ส่วนตัวได้ตลอดเวลา พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองในเงินที่สมาชิกได้ชำระคืนเงินกู้ อันเป็นการทุจริต

ส่วนกรณีที่สองนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ประชุมประชาคมโครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) บ้านท่าวาริหมู่ที่ ๑๐ ตำบลแสนสุข อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานโครงการดังกล่าว ซึ่งโครงการจัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าว เพื่อฟื้นฟูการเกษตรหลังน้ำลดตามโครงการพัฒนาศักยภาพของ

หมู่บ้านและชุมชนข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ ๑๐๕ จำนวน ๓๒๐ กระสอบ กระสอบละ ๖๒๕ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีและกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของโครงการ ที่มีขึ้นเพื่อจัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าวให้เกษตรกรในชุมชนไว้กักเก็บเพื่อขยายพันธุ์ เป็นการนำมาจำหน่ายให้เกษตรกรในชุมชน และยังมีพฤติการณ์ในการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่น โดยมีขอบด้วยกฎหมาย โดยการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวเพียงจำนวน ๒๔๓ กระสอบ แต่มีการขอ เบิกจ่ายงบประมาณเป็นค่าจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวจำนวน ๓๒๐ กระสอบ กระสอบละ ๖๒๕ บาท ซึ่งมีส่วนต่างราคาอยู่ถึง ๔๘,๑๒๕ บาท กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานโครงการ พัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน มีพฤติการณ์ทุจริตในการบริหารจัดการเงินโครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในโครงการจัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าว เพื่อฟื้นฟูการเกษตรหลังน้ำลด จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท จริง

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามที่ถูกกล่าวหาจริงทั้งสองกรณีแม้การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจะเป็นการกระทำในฐานะกรรมการและเลขานุการกองทุน เงินล้านที่ ๒ และประธานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนเมือง (SML) โดยไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลแสนสุข อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด มีอำนาจหน้าที่ปกครอง ราษฎรที่อยู่ในหมู่บ้าน สร้างความสมานฉันท์ ความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการโดยกระทำให้ตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐^๕ และมาตรา ๒๗ (๒)^๖ และ (๖)^๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งโดยสถานภาพของผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับการยกย่องนับถือและได้รับความไว้วางใจ จากราษฎรในหมู่บ้านว่าเป็นผู้มีเกียรติ และศักดิ์ศรี การที่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ในทางทุจริต ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านเกิดความไม่ไว้วางใจ ไม่เคารพหรือศรัทธาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จนมีการรวมตัวชุมนุมประท้วงให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง เป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นผู้ใหญ่บ้านและการกระทำดังกล่าวได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรงตามมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับ มาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงมีเหตุที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลแสนสุข อำเภอพนมไพร จังหวัดร้อยเอ็ด จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๑๓/๒๕๖๒)

๒.๒.๑๙ ราษฎรผู้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ไม่มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีที่บุคคลผู้มีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ผญ. ๒) เป็นราษฎรที่เคยมีชื่ออยู่เท่านั้น เนื่องจากได้ย้ายไปอยู่ในเขตอำเภออื่นแล้วก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน บุคคลนั้นจึงไม่ใช่ ราษฎรที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย การที่บุคคลดังกล่าวมาใช้สิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้านทั้งที่ตนไม่มีสิทธิ จึงเป็นการใช้สิทธิที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผลการเลือก ผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า มีคะแนนแตกต่างกันเพียง ๑ คะแนน การลงคะแนนของผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านย่อมต้องมีผลกระทบต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่จะทำให้ผลการเลือกนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีนายอำเภอกรงปินัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ ในวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยได้มีการประชุมราษฎรเพื่อแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับ การเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือก ตลอดจน

วิธีเลือก และการเพิ่มชื่อ ถอนชื่อจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่มีการดำเนินการแจ้งเพิ่มชื่อ หรือ ถอนชื่อบุคคลใด ซึ่งในการรับสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมีผู้สมัคร ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดี หมายเลข ๑ และผู้ร้องสอด หมายเลข ๒ ในการลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ มีผู้มาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๓๓๖ คน จากจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนน ๓๖๓ คน ผลการเลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๑๖๐ คะแนน ผู้ร้องสอดได้ ๑๖๑ คะแนน จากนั้น ได้มีประกาศผลการนับคะแนนให้ผู้ร้องสอดได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มี คำสั่งลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ ต่อมา ผู้ฟ้องคดี ได้มีหนังสือร้องคัดค้านการ เลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวว่าการเลือกตั้งไม่โปร่งใส เนื่องจากมีนาย ม. เป็นคนนอกพื้นที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือก ผู้ใหญ่บ้าน อำเภอกรงปินังจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนการร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว เห็นว่า การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว เจ้าหน้าที่ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว และการใช้สิทธิลงคะแนนเลือก ผู้ใหญ่บ้านของนาย ม. ไม่มีส่วนทำให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านผิดระเบียบ กฎหมาย หรือทำให้เกิดการทุจริต ไม่โปร่งใส แต่อย่างไร ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย พร้อมกับมีหนังสือรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบตามผลการตรวจสอบ ขอให้จึงจริงดังกล่าว และได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้อำเภอกรงปินัง ทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓ ว่าการดำเนินการเลือก ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปตามขั้นตอน ชอบด้วยระเบียบ กฎหมาย และการใช้สิทธิลงคะแนนของ บุคคลที่กล่าวอ้างนั้น ไม่มีผลทำให้ กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านผิดระเบียบ กฎหมาย หรือทำให้เกิดการทุจริต ไม่โปร่งใส แต่อย่างไร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติมตามหนังสือลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ตรวจสอบ การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๔ และกรณีของนาย ม. ว่ามีสิทธิในการ ลงคะแนนเสียงหรือไม่ อย่างไร หากพบว่าการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวไม่โปร่งใสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดการ เลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ และให้จ่ายค่าใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งใหม่ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติในมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมี ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกัน มาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก และข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดว่า ในระเบียบนี้ “ผู้มีสิทธิเลือก” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้ ข้อ ๒๘ กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือก ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ม. ซึ่งมีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามบัญชี รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (ผยุ. ๒) เป็นราษฎรที่เคยมีชื่ออยู่เท่านั้น เนื่องจาก ตามแบบรับรองรายการ ทะเบียนราษฎร (แบบ ท.ร. ๑๔/๑) ซึ่งระบุที่อยู่ของนาย ม. ในปัจจุบัน ได้ย้ายไปอยู่ในเขตอำเภออื่น ประกอบกับบัตร ประจำตัวประชาชนซึ่งเจ้าพนักงานออกให้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ก็ระบุที่อยู่บ้านเลขที่ใหม่ นาย ม. จึงไม่ใช่ ราษฎรที่มีชื่ออยู่ใน หมู่ที่ ๔ จนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน และไม่ใชราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๔ เมื่อนาย ม. มาใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นการใช้สิทธิที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผลการ เลือกปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้คะแนน ๑๖๐ คะแนน ส่วนผู้ร้องสอดได้คะแนน ๑๖๑ คะแนน ซึ่งแตกต่างกันเพียง ๑ คะแนน การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านของนาย ม. ไม่ว่ากรณีการลงคะแนนจะเป็นเช่นใด ย่อมต้องมีผลกระทบต่อ การเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวที่จะทำให้ผลการเลือกไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ดังนั้น การเลือกผู้ใหญ่บ้านกรณีนี้จึงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอบที่จะ สั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้ง การให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอด เป็นผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยชี้ขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนชอบด้วยระเบียบกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การที่กฎหมาย กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้านตามแบบ ผณ. ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้อง จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้ถูกต้องก่อนการปิดประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามแบบ ผณ. ๒ การกำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าบ้านคนใดยื่นคำร้องต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอถอนชื่อบุคคล ผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพียงการช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ในฐานะที่ราษฎรเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับข้อมูลมากกว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน การไม่มีบุคคลใดมายื่นขอถอนชื่อก็ไม่ได้หมายความว่าบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ เลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น จะถูกต้องทำให้กระบวนการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่ผิดระเบียบกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง แต่งตั้งผู้ร้องสอดเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยชี้ขาด คำขออื่นให้ยก

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๑๙/๒๕๕๔)

๒.๒.๒๐ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่มีภูมิลำเนาตามหลักฐาน ทะเบียนราษฎร ในเขตพื้นที่ที่สมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านประการหนึ่ง คือ จะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาหรือ ถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมาย ว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ที่ มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มี คุณสมบัติในการได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การที่นายอำเภอมีคำสั่งตัดสิทธิ ผู้ฟ้องคดีออกจากการรับสมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

นายอำเภอไทรงาม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศเรื่องการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้กอง อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร ยื่นใบสมัครได้ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ และจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นใบสมัคร ต่อมา มีผู้ร้องเรียนและขอให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดี โดยกล่าวว่า ผู้ฟ้องคดี มีที่อยู่นอกเขตพื้นที่ หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองไม้กอง คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองไม้กอง ได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่า บ้านที่ผู้ฟ้องคดีอยู่และมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่ได้ตั้งอยู่ใน เขตพื้นที่หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองไม้กอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เพราะไม่มี ภูมิลำเนาหรือ ถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้กอง ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการ จังหวัดกำแพงเพชร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้กอง โดยระบุว่า มีภูมิลำเนา ปัจจุบันอยู่บ้านเลขที่ ๕๘ หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้กอง อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร ซึ่งเป็นที่อยู่ตรงกับข้อมูล ทะเบียนราษฎร ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการรับสมัคร คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ บ้านไผ่ล้อม ตำบลหนองไม้กอง ได้ตรวจสอบแล้ว พบว่าทะเบียนราษฎร ของผู้ฟ้องคดีมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เนื่องจากไม่ได้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการ กำหนดเขตตำบลในท้องที่ อำเภอไทรงาม จังหวัดกำแพงเพชร ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือ

ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ แจ้งว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการรับสมัครเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และมีการดำเนินการแก้ไข เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีและรวมถึงราษฎรคนอื่น ๆ ให้ถูกต้องตามประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว โดยทำการแก้ไขข้อมูลทางทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ จากบ้านเลขที่ ๕๘ หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้ก่อง เป็นบ้านเลขที่ ๕๖ หมู่ที่ ๔ ตำบลหนองแม่แตง พร้อมทั้งได้แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไปรับสำเนาทะเบียนบ้านใหม่แล้ว จึงเห็นได้ว่าการจะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้ก่องได้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีภูมิลำเนา หรือมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้ก่อง ติดต่อกันเป็นเวลานานไม่น้อยกว่าสองปี และต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน แม้ว่าในวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้ก่อง ผู้ฟ้องคดีจะมีชื่อในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรอยู่ในบ้านเลขที่ ๕๘ หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้ก่องก็ตาม แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอยู่ภายในหมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้ก่องแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติในการรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้ก่อง ตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ตัดสินคดีผู้ฟ้องคดีออกจากการรับสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลหนองไม้ก่อง จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๑๒๗/๒๕๖๑)

๒.๒.๒๑ คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากราษฎรในหมู่บ้าน ให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำและผู้แทนในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะของหมู่บ้าน รวมทั้งมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐในการดูแลปกครองราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตนให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ และดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน ดังนั้น บุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้นำหมู่บ้านแล้ว ยังต้องมีความประพฤติที่เป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ราษฎรในท้องที่ด้วย ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ใหญ่บ้านครอบครองและเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดีและผิดกฎหมาย เป็นพฤติกรรมที่สังคม หรือวิญญูชนทั่วไป ไม่ยอมรับ จึงถือเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ สำหรับมติดคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้โอกาสผู้ติดเชื่อเฮดส์คนพิการและผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติด เข้าทำงานหรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐแนบท้ายหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๕๐๕/ว ๓๘ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ หมายความว่าเฉพาะการพิจารณาบุคคลที่มีประวัติการเสพหรือติดยาเสพติดที่ได้รับการบำบัดรักษาแล้วเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น มิได้หมายความว่าบุคคลที่ในขณะนั้นดำรงตำแหน่ง เป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่และได้กระทำความผิด จะไม่ถือว่าเป็นผู้มีความประพฤติบกพร่องในทางศีลธรรม ซึ่งเป็นเรื่องคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๗ ตำบลท่าจั่ว อำเภอยะยง จันทบุรี เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรยะยง ได้จับกุมผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นเสพติดให้โทษ ประเภท ๕ (กัญชา) ไว้ในครอบครองโดยผิดกฎหมาย และนายอำเภอยะยง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม จึงขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า

พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ยังขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๕๐๕/ว ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น และให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม รวมทั้งให้มีสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่คำว่า เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสีย ในทางศีลธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เป็นคำที่บัญญัติไว้อย่างกว้างมิได้ให้นิยามความหมายเฉพาะเจาะจงไว้การจะพิจารณาว่าพฤติกรรมใดจะถือว่าเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม จึงต้องพิจารณาถึงลักษณะของพฤติกรรม ค่านิยมของสังคมและข้อเท็จจริงอื่นประกอบเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในคดีนี้ที่รับฟังได้เป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและเสพยาเสพติดจริงอันได้ชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญา ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ถูกฟ้องดำเนินคดีต่อศาลจังหวัดตรัง ในข้อหาที่ถูกจับกุมหรือข้อหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่ก็มี การดำเนินการในชั้นพนักงานสอบสวนในการส่งตัวผู้ฟ้องคดีเพื่อเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพจากการเสพยาเสพติด ของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตรัง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งขณะถูกจับกุมดำเนินคดีผู้ฟ้องคดีมีอายุถึง ๓๙ ปีมีโช้ยอันเป็นเยาวชนแล้ว จึงย่อมต้องมีจิตสำนึกที่จะรู้จักแยกแยะได้ว่าสิ่งใดควร หรือไม่ควรกระทำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนั้นผู้ฟ้องคดียังดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากราษฎรในหมู่บ้าน ให้ทำหน้าที่เป็นผู้นำและผู้แทนในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะของหมู่บ้าน รวมทั้งมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐในการดูแลปกครองราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตนให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎร ในหมู่บ้าน ดังนั้น บุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการเป็นผู้นำหมู่บ้านแล้ว ยังต้องมีความประพฤติที่เป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ราษฎรในท้องที่ด้วย จึงเห็นว่าพฤติกรรมของ ผู้ฟ้องคดีที่ครอบครองและเสพยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ (กัญชา) ถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดีและผิดกฎหมาย เป็นพฤติกรรมที่สังคมหรือวิญญูชนทั่วไปไม่ยอมรับ จึงถือเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรมแล้ว ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าเป็นการกระทำความผิด เพียงเล็กน้อยจึงไม่อาจรับฟังได้

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้โอกาสผู้ติดยาเสพติดและผู้เสพยา/ผู้ติดยาเสพติด ซึ่งพ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติด เข้าทำงานหรือรับการศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ แนบท้ายหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นร ๐๕๐๕/ว ๓๘ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ มีลักษณะเป็นเพียงนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติในการให้โอกาสแก่บุคคลที่เคยเป็นผู้เสพยาหรือติดยาเสพติด และพ้นจากสภาพการใช้ยาเสพติดแล้ว เพื่อให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยให้โอกาสได้เข้าทำงาน หรือเข้าศึกษาต่อในหน่วยงานภาครัฐ แต่การใช้ดุลพินิจรับบุคคลดังกล่าวเข้าทำงาน ในแต่ละหน่วยงาน ก็ต้องพิจารณาตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐบางแห่งอาจพิจารณารับบุคคลที่มีประวัติการเสพยาหรือติดยาเสพติดที่ได้การบำบัดรักษาแล้วเข้าทำงานตามนโยบาย มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ได้จึงเห็นได้ว่า กรณีตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หมายความว่าเฉพาะการพิจารณาบุคคลที่มีประวัติการเสพยา หรือติดยาเสพติดที่ได้รับการบำบัดรักษาแล้วเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น กรณีมิได้หมายความว่ารวมถึงบุคคลที่ในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่และได้กระทำความผิด เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีจะไม่ถือว่าเป็นผู้มีความประพฤติบกพร่องในทางศีลธรรม ซึ่งเป็นเรื่องคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด

สำหรับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๔๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการแพร่ระบาดของยาเสพติด นั้น คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนด

แนวทางหรือกำชับแนวทางในการดำเนินการทางวินัยและทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอย่างเด็ดขาดเท่านั้น มิได้เป็นการตัดอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในการที่จะพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แต่ประการใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังคงมีอำนาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นการเฉพาะรายได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ใช้ดุลพินิจ พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๔) แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๖/๒๕๖๒)

๒.๒.๒๒ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีเป็นผู้มีพฤติกรรม หรือ การกระทำความเสียหายในทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน ผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านจึงต้องมีคุณสมบัติและมีพฤติกรรมที่ไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดการที่ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเคยถูกศาลจังหวัดพิพากษาเคยถูกศาลให้จำคุกในคดีอาญาความผิดฐานใช้เอกสารราชการปลอมและคดีถึงที่สุด พิพากษาว่ามีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี และได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษาพ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น หมายความว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษจึงมีผลเพียงให้ลบล้างโทษเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดตามความเป็นจริงที่ได้กระทำให้หมดสิ้นไปด้วย กรณีจึงถือได้ว่าผู้นั้นมีพฤติกรรมหรือการกระทำความเสียหายในทางพาลหรือทางทุจริต หรือ เสื่อมเสียในทางศีลธรรมอันเป็นลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตราแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าได้รับแต่งตั้งจากนายอำเภอเอื้อง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ให้เป็นคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามที่มีการประกาศรับสมัครเข้ารับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านระหว่างวันที่ ๑๕ ถึงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยกำหนดทำการเลือกในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศรายชื่อผู้ยื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวน ๒ ราย ตามแบบ ผญ.๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ส่งมอบ ใบสมัครและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและกรรมการอื่นรวม ๙ คน ทำการตรวจสอบซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบได้รายงานผลการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครตามแบบ ผญ.๕ ว่าผู้สมัครทั้งสองรายเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้าม แต่ในช่วงเวลาเดียวกันมีราษฎรหมู่ที่ ๔ คัดค้านผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมายเลข ๑ (ผู้ร้องสอด) ว่าเป็น ผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ กรณีเคยต้องโทษคดีอาญาขอหาใช้เอกสารราชการปลอม ซึ่งศาลจังหวัดสงขลามิคำพิพากษาให้จำคุก ๔ ปี ตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ พ้นโทษ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕ นับถึงวันสมัครยังไม่พ้นกำหนด ๑๐ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือถึงศาลจังหวัดสงขลาขอให้ตรวจสอบประวัติและได้รับแจ้งผลว่าผู้ร้องสอด เคยต้องคำพิพากษาจำคุกคดีของศาลจังหวัดสงขลาในความผิดฐานใช้เอกสารราชการปลอมจริง ผู้ร้องสอดชี้แจงว่าโทษจำคุกดังกล่าวได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน ในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ หรือกรณี ดังกล่าวไปยังจังหวัด และจังหวัดได้มีหนังสือตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า กรณี ผู้ร้องสอดได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มีผลให้ผู้ร้องสอด ไม่เคยถูกลงโทษในความผิดฐานใช้เอกสารราชการปลอม จึงเป็นผู้ไม่อยู่ในลักษณะ ต้องห้ามการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงประกาศรายชื่อผู้ร้องสอดเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้า มีความเห็นว่าผู้ร้องสอดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะ

ต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ นอกจากนี้ ผู้ร้องสอด้ยังเคยต้องคำพิพากษาศาลจังหวัดนราธิวาสในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด และลงโทษจำคุกและปรับโดยโทษจำคุกให้การลงโทษไว้เป็นเวลา ๒ ปี จึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศรายชื่อผู้สมัครดังกล่าว และระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่าผู้ร้องสอด้เป็นผู้ได้รับเลือกและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอด้ เป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า การประกาศรายชื่อผู้ร้องสอด้ตามแบบ ผญ.๖ และการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ร้องสอด้ยื่นใบสมัครรับคัดเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามประกาศรับสมัคร ผู้ใหญ่บ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ร้องสอด้เคยต้องโทษจำคุก ๔ ปีโดยคำพิพากษาของศาลจังหวัดสงขลาในคดีอาญาความผิดฐานใช้เอกสารราชการปลอมและคดีถึงที่สุด นอกจากนี้ ศาลจังหวัดนราธิวาสมีคำพิพากษาว่าผู้ร้องสอด้มีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ โทษจำคุกให้การลงโทษไว้เป็นเวลา ๒ ปี และโดยที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน กฎหมาย จึงกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและมีพฤติกรรมที่ไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๒ (๑๐)^๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว กฎหมายบัญญัติให้ผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษา ถึงที่สุด เป็นพฤติกรรมที่อยู่ในลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และเมื่อได้พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันพ้นโทษ จึงไม่ต้องลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ส่วนมาตรา ๑๒ (๑๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวนั้น ยกเว้นบทบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ หากมีพฤติกรรมต้องโทษตามที่บัญญัติไว้ ย่อมอยู่ในลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายโดยไม่มีเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดอันทำให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในภายหลังได้เลย เมื่อผู้ร้องสอด้กระทำความผิดจนต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุด และกระทำผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ โทษจำคุก ให้การลงโทษ และผู้ร้องสอด้เป็นผู้ยื่นใบสมัครตามประกาศคัดเลือก ผู้ใหญ่บ้านโดยยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ สำหรับพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้น ๆ ย่อมหมายความว่า ผู้ที่ต้องโทษตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือให้กักกัน หรือถูกลงโทษโดยคำสั่ง ที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลหรือถูกลงโทษโดยคำสั่งของศาล ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษเท่านั้น ส่วนความประพฤติ หรือการกระทำที่เป็นเหตุให้บุคคลนั้นถูกลงโทษดังกล่าว หาได้ถูกลบล้างไปด้วยไม่เพราะความประพฤติหรือการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วไม่อาจล้างมลทินให้หมดไปได้ ดังนั้นผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีเพียงให้ลบล้างโทษเท่านั้น ไม่มีผลเป็นการลบล้างการกระทำผิดตามความเป็นจริงที่ได้กระทำขึ้นให้หมดสิ้นไปด้วย การที่ผู้ร้องสอด้กระทำความผิดตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏย่อมถือว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมหรือการกระทำเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือ เสื่อมเสียในทางศีลธรรมตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงเป็นผู้ที่อยู่ในลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามแบบ ผญ.๖ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ในส่วนที่ประกาศให้ผู้ร้องสอด้เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แต่งตั้งผู้ร้องสอด้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย พิพากษาให้เพิกถอนประกาศ ดังกล่าวในส่วนที่ประกาศให้ผู้ร้องสอด้เป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกประกาศ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๖๓/๒๕๕๖)

๒.๒.๒๓ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านกรณีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดโดยผู้ฟ้องคดีเป็นคนเดินโพลฝ่ายเจ้ามือรับกินรับใช้ จัดอยู่ในฝ่ายผู้จัดให้มีการเล่นการพนันตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ การพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามคำพิพากษา ของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ว่า กระทำความผิดตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก จึงถือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน บ้านหนองฆ้องทรง หมู่ที่ ๑๐ ตำบล ฆ้องทรง อำเภอยะหริ่ง จังหวัดนครสวรรค์ ตามประกาศของนายอำเภอยะหริ่ง (ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑) เรื่อง การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพราะเคย ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน จึงเป็นผู้มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเพียงแค่รับจ้างเป็นคนเดินโพล จึงมิได้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ฯ ซึ่งบัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ การพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งบัญญัติโทษของผู้กระทำความผิดไว้สองฝ่าย คือ ฝ่ายผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน และฝ่ายผู้เข้าเล่นการพนัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษา ศาลแขวงนครสวรรค์ ในความผิดฐานเล่นการพนันสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่ไต่ รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นคนเดินโพลฝ่ายเจ้ามือรับกินรับใช้ตามมาตรา ๔ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ โดยศาลแขวง นครสวรรค์พิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามฟ้อง รับสารภาพลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ลงโทษจำคุก ๓ เดือน ไม่รอลงอาญา และริบของกลาง แต่ต่อมา ผู้ฟ้องคดีจะอุทธรณ์คำพิพากษา ต่อศาลอุทธรณ์ภาค ๖ โดยขอให้ลดโทษสถานเบาและรอลงโทษ ซึ่งศาลอุทธรณ์ภาค ๕ มีคำพิพากษาว่า ศาลชั้นต้นใช้ดุลพินิจในการวางโทษจำคุกผู้ฟ้องคดี ๕ เดือน ก่อนลดโทษให้นั้น เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งคดีแล้ว ไม่มีเหตุที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๕ จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ขอให้รอลงโทษ นั้น เห็นว่า แม้โทษสากลของกลางจะมีจำนวนมาก แต่จำเลยมิได้เป็นเจ้ามือรับกินรับใช้ เพียงแต่รับจ้างเป็นคนเดินโพลเท่านั้น มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และไม่มีพฤติการณ์หลบหนี จึงให้รอลงโทษไว้ ๑ ปี และคดีถึงที่สุดแล้วก็ตาม แต่กรณีถือว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดเป็นคนเดินโพลฝ่ายเจ้ามือรับกินรับใช้ ซึ่งการเป็นคนเดินโพลฝ่ายเจ้ามือ รับกินรับใช้ จัดอยู่ในฝ่ายผู้จัดให้มีการเล่นการพนันตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ การพนันฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค ๖ ว่า กระทำความผิดกรณีเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว พิจารณายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๗๐/๒๕๖๓)

๒.๒.๒๔ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดีเกี่ยวกับป่าไม้

บุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หากบุคคลนั้น ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้ว การพ้นจากตำแหน่งย่อมอยู่ภายใต้การบังคับตาม มาตรา ๑๔ (๒) และมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ที่มีอำนาจ สั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอ แม้กฎหมายจะได้บัญญัติ ในเรื่องดังกล่าวไว้โดยตรง แต่เมื่อนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจ แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงเป็นผู้มีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรง ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมาย แต่สำหรับคำสั่งที่ให้ผู้ขาดดังกล่าวคืนเงินค่าตอบแทนตำแหน่งที่ได้รับไปก่อนวันที่มีคำสั่งให้พ้นจาก ตำแหน่งนั้น โดยที่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจนายอำเภอเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากบุคคลดังกล่าว คำสั่งของนายอำเภอเฉพาะในส่วนที่เรียกเงินคืนจึงเป็นการ ออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลเวียงคำ อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี ถูกดำเนินคดีอาญาข้อหาพร้อมกันทำไม้สักซึ่งเป็นไม้หวงห้าม ประเภท ก. โดยไม่ได้รับอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่และไม่ได้สัมปทานป่าไม้ตามกฎหมาย ศาลจังหวัดอุดรธานีลงโทษ จำคุก ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและปรับโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี ต่อมา นางสาว น. ตัวแทนราษฎรบ้านหินฮาว หมู่ที่ ๖ ตำบลเวียงคำ อำเภอกุมภวาปี ได้มีหนังสือร้องเรียน ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะต้องห้าม ตามกฎหมายเนื่องจากต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่า ด้วยป่าไม้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งให้นายอำเภอกุมภวาปี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการ ตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ต่อมา คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง พิจารณาแล้วมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้รายงาน ผลการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ๑ ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้มี คำสั่งอำเภอกุมภวาปี ที่ ๔๓๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและมีคำสั่งอำเภอกุมภวาปี ที่ ๔๓๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พ้นจากตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน พร้อมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ คืนเงินตอบแทนตำแหน่งที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับไปตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือได้รับคัดเลือก เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านนั้น บุคคล ดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด ไว้ในมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หากบุคคลนั้นได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน ก็จะอยู่ภายใต้การบังคับตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนกรณีบุคคลที่ได้รับ คัดเลือก เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านแล้ว ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ก็จะอยู่ภายใต้การบังคับตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีได้บัญญัติ ถึงผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง แต่เมื่อนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ จึงเป็นผู้มีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ศาลจังหวัดอุดรธานีมีคำพิพากษาถึงที่สุด ลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดีทั้งสองและปรับ โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มี กำหนด ๕ ปี จากการนี้ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกจับกุม ดำเนินคดีอาญาในข้อหาพร้อมกันทำไม้สักซึ่งเป็นไม้หวงห้ามประเภท ก.

โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้และไม่ได้รับสัมปทานป่าไม้ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการถูกทำเนนคดีในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตกเป็นผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ อันมีลักษณะต้องห้ามไม่อาจเป็นผู้ได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านได้ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด สำหรับกรณี ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดดังกล่าว เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เช่นเดียวกันจึงต้องพ้นจาก ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุ ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตาม มาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ตั้งแต่วันที่ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดเช่นกัน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการรับรองยืนยันการพ้นจาก ตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พ้นจากตำแหน่ง จึงมี ลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็น คำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือ ๑ เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่จนเป็นเหตุ ให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดี ที่ ๒ จึงมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนเพียงก่อนวันที่ระบุในคำสั่งให้พ้น จากตำแหน่งตามข้อ ๒ ข. (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่การมีคำสั่งเรียกเงินค่าตอบแทนคืนนั้น มิได้มี บทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะมีคำสั่งเรียกเงินค่าตอบแทนคืนจากผู้ฟ้องคดี ทั้งสอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พ้นจาก ตำแหน่งพร้อมทั้งให้คืนเงินค่าตอบแทนตำแหน่งที่ได้รับไปตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๔ คำสั่งดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคืนเงิน ค่าตอบแทนตำแหน่งที่ได้รับจึงมิได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจและ ไม่อาจมีผลใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในส่วน คำวินิจฉัยที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจาก ตำแหน่ง แต่ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินค่าตอบแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งเฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคืนเงินค่าตอบแทนที่ได้รับไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕/๒๕๖๒)

๒.๒.๒๕ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดีเกี่ยวกับการพนัน

พระราชบัญญัติล้างมลทินเป็นบทบัญญัติที่ให้ล้างมลทิน แก่บรรดาผู้ต้องโทษในความผิดต่าง ๆ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยถูกลงโทษมาก่อน แต่มิได้ มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาว่าได้มีการกระทำความผิด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานร่วมกันกับพวกเล่นการพนัน สลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นคนเดินโพยฝ่ายเจ้ามือรับกินรับใช้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ ล้างมลทิน กรณีก็ยังคงถือว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือ มีลักษณะต้องห้าม มิให้ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน โดยเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความ ผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่นายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่ที่ ๑๖ ตำบลหนองเต็ง อำเภอกะสัง จังหวัดบุรีรัมย์ต่อมา มีผู้ยื่นหนังสือต่อนายอำเภอกะสัง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยต้องคดีของศาลแขวงสุรินทร์ในข้อหาความผิดเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ในข้อหาเป็นเจ้ามือ จำหน่ายสลากกินรวบพนันเอาทรัพย์สิน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ลงโทษจำคุก ๖ เดือน และปรับ ๕,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี โดยให้ผู้ฟ้องคดีไปรายงานตัว ต่อพนักงานคุมประพฤติทุก ๔ เดือนต่อครั้ง มีกำหนด ๑ ปีและต้องคำพิพากษาของศาลแขวง สุรินทร์ในข้อหาเมียสุบที่มีได้ปิดอาคารแสดมบียาสุบไว้ในครอบครองเกินกว่า ๕๐๐ กรัม ลงโทษปรับ ๗,๐๑๒.๕๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก อันถือว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามการเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน โดยให้มีผลนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยอ้างเหตุผลว่า ตนได้รับประโยชน์จากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลจังหวัดบุรีรัมย์มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานร่วมกันกับพวกเล่นการพนันสลากกินรวบ พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยผู้ฟ้องคดีเป็นคนเดินโพนฝ่ายเจ้ามือรับกินรับใช้พิพากษา ลงโทษจำคุก ๖ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี คำพิพากษา ของศาลจังหวัดบุรีรัมย์จึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นคนเดินโพนโดยเป็นตัวแทน ของเจ้ามือหรือเจ้าสำนักผู้รับกินรับใช้และต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ซึ่งเป็นผู้จัดให้มีการเล่นพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ ต้องห้าม โดยเป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานะความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักตามมาตรา ๑๒ (๑๑) ประกอบกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็น ผู้ที่ได้รับประโยชน์ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยถือเพียงว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางอาญาตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติมาตราใด ที่บัญญัติให้ลบล้างการกระทำความผิดอันเป็นเหตุให้ถูกลงโทษนั้น หรือให้ล้างมลทินว่าไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดไว้แต่อย่างใด ดังนั้น พฤติกรรมหรือการกระทำความผิดที่ศาลจังหวัดบุรีรัมย์พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดย่อมยังคงอยู่ ด้วยเหตุนี้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๖ ตำบลหนองเต็ง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้ง และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และเนื่องจากตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องเกี่ยวกับหลักนิติธรรม คัดค้านความเป็นมนุษย์สิทธิมนุษยชน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีจนเกินสมควร แต่อย่างไรก็ดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๗๖/๒๕๖๐)

๒.๒.๒๖ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านกรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด

การที่มาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ห้ามผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเฉพาะเรื่องที่เห็นว่าเป็นความผิดอาญาที่สำคัญ มิให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำชุมชนที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด และการพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่นั้น เป็นการพิจารณาวินิจฉัยตามภาวะวิสัยโดยมิพักต้องคำนึงว่าผู้สมัครมีความเชื่อโดยสุจริตว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ กรณีผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในคดียาเสพติด ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแม้ว่าจะได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ อันถือว่า ไม่เคยต้องรับโทษคดีใด ๆ มาก่อน แต่การล้างมลทินมีผลเป็นเพียงการลบล้างโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับตามคำพิพากษาเท่านั้น หากได้มีผลเป็นการลบล้างความประพฤติหรือการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นแล้วไม่ การที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามจึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยได้ให้ถ้อยคำต่อปลัดเถว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย ยาเสพติด และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านตรวจสอบแล้ว มีความเห็นว่า ผลพิจารณาเบื้องต้นไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าผู้สมัครขาดคุณสมบัติและผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งของนายอำเภอหนองจิก (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบผลการตรวจสอบประวัติผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเคยมีประวัติถูกจับกุมและ ดำเนินคดีในข้อหาเมียเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในครอบครอง และศาลอาญารธนบุรีได้มีคำพิพากษา ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ลงโทษจำคุก ๖ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท โทษจำคุกให้รอ การลงโทษ ๒ ปีและคดีถึงที่สุดเนื่องจากไม่มีคู่ความฝ่ายใดยื่นอุทธรณ์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้มีผลก่อนวันออกคำสั่งแต่งตั้ง โดยเปรียบเสมือนผู้ฟ้องคดีไม่เคยดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาก่อน หากมีการจ่ายเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งให้ดำเนินการเรียกคืนเต็มจำนวนและให้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีในข้อหา แจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งข้อเท็จจริงกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับคดียาเสพติดให้โทษให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป โดยไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังเดิม และได้รับเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว พร้อมทั้งให้จ่ายค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านที่ทางอำเภอไม่ได้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดีถูกจับกุมกรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและถูกดำเนินคดีจนศาลในคดีอาญามีคำพิพากษาลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ว่ามีความผิด ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ลงโทษ

จำคุก ๖ เดือน ปรับ ๕,๐๐๐ บาท โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษ ๒ ปี คดีถึงที่สุดแล้ว นั้น เป็นกรณีที่ยกฟ้องคดีเป็น ผู้เคย ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดอยู่ก่อนเวลาที่ผู้ฟ้องคดี สมัครเข้ารับเลือก และได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๔ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับการล้างมลทินตาม พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ อันถือว่าไม่เคย ต้องรับโทษคดีใด ๆ มาก่อน แต่การล้างมลทินตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลเพียงเป็น การล้างโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับตามคำพิพากษานั้น หาได้มีผลเป็นการล้าง ความประพฤติหรือการกระทำ ความผิดที่เกิดขึ้นแล้วไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้ ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาตั้งแต่ต้น ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ จึงชอบที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๔ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ แต่งตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และโดยที่ บทบัญญัติมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ ห้ามมิให้ผู้ที่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเฉพาะ เรื่องที่เห็นว่าเป็นความผิดอาญาที่สำคัญ เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้นำชุมชนที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด ไม่ใช่การจำกัดสิทธิหรือไม่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญาในเรื่องดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน ได้อย่างใด และการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่นั้น เป็นการพิจารณาวินิจฉัยตามภาวะวิสัย โดยมีพิกัดต้องคำนึงว่าผู้สมัครมีความเชื่อ โดยสุจริต ว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ เมื่อตามภาวะวิสัยผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ ต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะเชื่อ โดยสุจริตว่าตนเองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย

สำหรับการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งให้แก่ผู้ใหญ่บ้านที่พ้นจาก ตำแหน่งเนื่องจากเป็นผู้ขาด คุณสมบัตินั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่นๆ ให้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๗ และข้อ ๗/๑ กำหนดให้ผู้ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ย่อมมีสิทธิได้รับ ค่าตอบแทนภายในช่วงเวลาก่อนวันที่ระบุ ในคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งเท่านั้น การออกคำสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวต้องเป็นการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย และในกรณีที่ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันเกิดจากการไม่สุจริตให้เรียกคืนเงินตอบแทน ตำแหน่งและเงินอื่น ๆ ที่ผู้นั้น ได้รับมาในระหว่างการดำรงตำแหน่งโดยไม่ชอบดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตาม อำนาจหน้าที่ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีลักษณะ ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาตั้งแต่ต้น จึงถือเสมือนว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคย ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่อย่างใดการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยไม่ได้รับ เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่คำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง จึงเป็นการออกคำสั่งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ และข้อ ๗/๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว อันเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่ง ของผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๐๑/๒๕๕๙)

๒.๒.๒๗ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นและ ไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีผลทำให้บุคคลเสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การที่นายอำเภอผู้มีอำนาจดำเนินการจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านมีหนังสือถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อขอให้ตรวจสอบกรณีร้องเรียนว่าผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เสียสิทธิตามกฎหมายกรณีดังกล่าวหรือไม่ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบและวินิจฉัย จึงขอด้วยกฎหมายและไม่ได้เป็นการสร้างขั้นตอนในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ล่าช้าเกินความจำเป็นแต่อย่างใด เมื่อนายอำเภอยังไม่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ซึ่งไม่ใช่เหตุผลให้การลงคะแนนหรือ นับคะแนนในการเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่อาจกระทำได้ การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่างลง ตามวาระนายอำเภอสิรินธร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีประกาศลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ กำหนดรับสมัครและกำหนด วันเลือกผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ปรากฏว่า มีผู้สมัครสองคน คือ นาย ส. และผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ตรวจสอบคุณสมบัติของ นาย ส. กรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบและประกาศให้ทราบก่อนวันเลือก ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ และได้มี หนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี ขอให้ตรวจสอบว่านาย ส. เป็นผู้เสียสิทธิการเลือกตั้งดังกล่าวหรือไม่ ขณะเดียวกันนายก องค์การบริหารส่วนตำบลคันไร่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ยืนยันว่านาย ส. เป็นผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้มีคำสั่งว่านาย ส. เป็นผู้เสียสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ได้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่ประกาศกำหนด และผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านปรากฏว่า นาย ส. ได้ ๑๙๖ คะแนน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ ๖๒ คะแนน ผู้ว่าราชการจังหวัด อุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นผู้ใหญ่บ้านลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แต่งตั้งให้นาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์การเลือก ผู้ใหญ่บ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอทราบผลการตรวจสอบ คุณสมบัติของนาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือลงวันที่ มิถุนายน ๒๕๕๐ สั่งการให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานผล การตรวจสอบกลับไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า นาย ส. ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ให้ยกเลิกการเลือก ผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ โดยให้นายอำเภอสิรินธรจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีประกาศลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ กำหนดการรับสมัครเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านและวันเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่อีกครั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งก่อน หรือภายในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ว่านาย ส. ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัคร ผู้ฟ้องคดี จะได้เป็นผู้ได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากต้องถือว่า มีผู้สมัครเพียงคนเดียว ซึ่งตามกฎหมาย ให้ถือว่าเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกเลิกการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดังกล่าว และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ตามฟ้อง และให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ นั้นข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบคุณสมบัติ ของนาย ส. ว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ เนื่องจากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นครั้งสุดท้ายก่อนการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อสอบถามการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวของนาย ส. ว่าเป็นเหตุให้เสียสิทธิในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่ ซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อุบลราชธานีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สรุปว่า กรณีนาย ส. ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าว ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ ประกอบกับข้อ ๒๖ ข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘ ของข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็จะเป็นผู้เสียสิทธิตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ กรณีจึงเห็นได้ว่า ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านคือวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ การตรวจสอบสิทธิสมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านของนาย ส. ยังไม่แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงยังไม่สามารถตัดสิทธิการสมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของนาย ส. ได้ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล คำนวณหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งยืนยันว่า นาย ส. เป็นผู้ที่ไม่มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่นายก องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้อยู่ในฐานะหัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๙ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นฯ หนังสือของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคำนวณ จึงเป็นเพียงหนังสือราชการ ที่ให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น ในทำนองเดียวกันกับการตรวจสอบข้อเท็จจริงกับอดีตผู้ใหญ่บ้านก็ได้มีผลเป็นการตัดสิทธิหรือยืนยันสิทธิของนาย ส.แต่อย่างใด เนื่องจากแม้ว่า นาย ส. จะ ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล แต่หากได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการทำหนังสือแจ้งเหตุต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกตั้งแล้ว นาย ส. ก็จะไม่เสียสิทธิตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือถ้าพิจารณาตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ที่กำหนดว่าการเสียสิทธินั้นให้มีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิ เลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะพบว่าขณะนั้นยังคงมีปัญหาในการ ตีความข้อกฎหมายว่า วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จะหมายความว่าเฉพาะ การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเท่านั้น หรือรวมถึงการเลือกตั้งทั่วไปที่จัดให้มีขึ้นในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคำนวณเมื่อวันที่ ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๙ และประกาศใช้ พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดให้มี การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึงผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด อุบลราชธานี เพื่อขอให้ตรวจสอบว่านาย ส. ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นผู้เสียสิทธิหรือไม่ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย มิได้เป็น การสร้างขึ้นตอนในการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ล่าช้าเกินความจำเป็นแต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้ว่าตามข้อ ๒๐ วรรคหนึ่ง ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจกำหนดวันลงคะแนน เลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้ในกรณีเกิดการลาจล อุทกภัย อัคคีภัย หรือเหตุนอกอำนาจอื่น แต่การจะงดลงคะแนนหรือนับคะแนนแล้วกำหนดวันลงคะแนนใหม่ต้องเป็นกรณีที่มีเหตุทำให้การลงคะแนนหรือนับคะแนนไม่สามารถกระทำได้ตามข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งการลงคะแนน เลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม

๒๕๕๐ ไม่ปรากฏว่ามีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด ที่ยังไม่ได้รับผลการตรวจสอบคุณสมบัติของนาย ส. จากสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดอุบลราชธานี ไม่ใช่เหตุผลให้การลงคะแนนหรือนับคะแนนไม่อาจ กระทำได้ นอกจากนั้น หากมีการประกาศผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วปรากฏว่า นาย ส. ได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วภายหลังมี การร้องคัดค้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับคุณสมบัติของนาย ส. หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบแล้วเห็นว่า นาย ส. เป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านย่อมมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจสั่งยกเลิก และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จัดการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้ โดยไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการสมัคร รับเลือกอีกครั้ง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ จึงเป็นการ ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีไม่เป็นการละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีพิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๗๔/๒๕๕๔)

๒.๒.๒๘ การย้ายชื่อบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามามีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน โดยไม่ได้มี การอาศัยอยู่จริง (๑)

การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งคำว่าสุจริตและเที่ยงธรรมมีความหมายกว้าง ไม่สามารถนิยามลักษณะของ การกระทำที่สุจริตและเที่ยงธรรมได้โดยแน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับลักษณะและพฤติการณ์ ของการกระทำในแต่ละสถานการณ์ต่าง ๆ ว่าเป็นการกระทำโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือไม่ ทั้งนี้ ลักษณะการ กระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมที่กำหนดตามข้อ ๔ และข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นเพียงตัวอย่างของการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยง ธรรม เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ กรณีมีการย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยไม่ได้อยู่อาศัยจริงเพื่อหวัง ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน แม้การย้ายเข้ามาดังกล่าวเป็นการ กระทำก่อนกำหนดเวลา ตามข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าวข้างต้น แต่เมื่อเป็นกรณีที่วิญญูชนยอมรับรู้โดยทั่วไปว่า ทำให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบในระหว่างผู้สมัครรับเลือก อันเป็นการไม่ยุติธรรม สำหรับผู้สมัครที่เสียเปรียบ การย้ายทะเบียนบ้านดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำ โดยไม่สุจริตตามนัยของมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้านฯ

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ เสร็จสิ้น กลุ่มบุคคล จำนวน ๔๔ คน ที่ได้ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ ได้ย้ายกลับภูมิลำเนาเดิมและย้ายไปอยู่ที่ อื่น อันแสดงให้เห็นว่า บุคคลทั้ง ๔๔ คน มิได้มีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาเข้ามาอยู่ในหมู่ที่ ๓ ตำบล ปากกรรณ แม้ไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลจำนวน ๔๔ คน ใช้สิทธิเลือกผู้สมัครคนใด แต่เมื่อผลการนับคะแนนปรากฏว่า ผู้ได้รับเลือกได้ ๒๐๒ คะแนน และผู้ฟ้องคดีได้ ๑๙๐ คะแนน อันมีคะแนนต่างกันเพียง ๑๒ คะแนน ดังนั้น จำนวน คะแนนที่เลือกโดย ผู้ไม่มีคุณสมบัติเลือก จึงมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้สมัครรับเลือก คนใดคนหนึ่ง อย่างชัดเจน และอาจทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงได้จึงต้องฟังว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ ครั้งที่พิพาทนี้ที่เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องมีคำสั่งให้ ผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งทั้งนี้ตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติครั้งที่พิพาทนี้เป็นการเลือกลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับข้อ ๔๘ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ด้วยเหตุนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัย ให้ยุติเรื่องร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สรุปข้อเท็จจริง

นายอำเภอพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีประกาศกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกราน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยมีผู้สมัครรับเลือกจำนวน ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสออด มีผู้มาใช้สิทธิจำนวน ๓๙๙ คน จากผู้มีสิทธิเลือกจำนวน ๔๓๗ คน ผลการเลือกปรากฏว่า ผู้ร้องสออดได้ ๒๐๒ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ ๑๙๐ คะแนน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ร้องสออดเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมากผิดปกติจึงตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และพบว่ามีการแจ้งย้ายรายชื่อบุคคลจำนวน ๕๑ คน เข้ามา ในทะเบียนบ้านในหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกราน จำนวน ๘ หลัง ซึ่งเจ้าของบ้านแต่ละหลังเป็นบุคคล ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ร้องสออด และหลังจากการเลือกผู้ใหญ่บ้านเสร็จสิ้น กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ย้ายทะเบียนบ้านออกไปยังภูมิลำเนาที่แท้จริงของตน กรณีจึงเชื่อได้ว่าเป็นการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นการกระทำที่ทุจริต และไม่เป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ ร้องเรียนและคัดค้าน การเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีมูล จึงส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณา หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกราน เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และมีคำสั่งให้ผู้ร้องสออดพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งคำว่าสุจริตใช้เรียกการกระทำที่มีลักษณะซื่อสัตย์ซื่อตรง ส่วนเที่ยงธรรมใช้เรียกการกระทำ ที่มีลักษณะยุติธรรมและเที่ยงตรง คำว่าสุจริตและเที่ยงธรรมจึงมีความหมายกว้าง ไม่สามารถ นิยามลักษณะของการกระทำที่สุจริตและเที่ยงธรรมได้โดยแน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับลักษณะ และพฤติการณ์ของการกระทำในแต่ละสถานการณ์ต่าง ๆ ว่าเป็นการกระทำโดยสุจริต และเที่ยงธรรมหรือไม่ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้กำหนดลักษณะของการกระทำที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าว โดยได้กำหนดลักษณะของการกระทำตามเวลาต่าง ๆ ของการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้ (๑) เป็นการกระทำนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือก ผู้ใหญ่บ้านจนถึงวันเลือก (๒) ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน (๓) นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านจนถึงสิ้นสุดการลงคะแนน แต่ข้อ ๘ และข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าว มิได้กำหนดลักษณะของการกระทำก่อนวันที่มีการประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ ซึ่งมีใช้ว่าการกระทำใด ๆ ก่อนวันประกาศเลือกผู้ใหญ่บ้านจะไม่ถือเป็นกระทำที่ทำให้การเลือก ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในทุกกรณีนั้น ลักษณะของการกระทำ ตามข้อ ๘ และข้อ ๙ จึงเป็นเพียงตัวอย่างของการกระทำที่ทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่มีการย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาอยู่ในหมู่ที่ ๓ ตำบล ปากกราน อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยไม่ได้อยู่อาศัยจริงเพื่อหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน แม้การย้ายเข้ามาดังกล่าวเป็นการกระทำก่อนกำหนดเวลาตามข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าวข้างต้น แต่วิญญูชนย่อมรับรู้โดยทั่วไปว่าทำให้เกิดการได้เปรียบ และเสียเปรียบในระหว่างผู้สมัครรับเลือก อันเป็นการไม่ยุติธรรมสำหรับผู้สมัครที่เสียเปรียบการย้ายทะเบียนบ้านดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตตามนัยของมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ

เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ภายหลังการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกราน เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เสร็จสิ้น กลุ่มบุคคลตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง จำนวน ๕๑ คน ซึ่งได้ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกราน ก่อนมีการประกาศ กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว มีบุคคลจำนวน ๔๐ คน ย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม ก่อนแจ้งย้ายเข้าหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกราน ส่วนอีก ๑๑ คน ย้ายไปที่อยู่นอื่น ภายในระยะเวลา ๒ ปี ถึง ๔ ปีนับแต่วันที่ย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาในหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกราน การย้ายทะเบียนบ้าน ออกไปของบุคคลต่าง ๆ

ดังกล่าว จึงเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า บุคคลทั้งสี่สิบแปดคน มิได้มีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาเข้าอยู่ในหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ ดังนั้น แม้บุคคลที่ย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาในหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ จำนวน ๔๘ คน ดังกล่าวข้างต้น จะมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่เมื่อบุคคลดังกล่าว มิใช่ผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ แล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าบุคคล ดังกล่าวมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ ตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ฯ และเมื่อปรากฏจากรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมของนายอำเภอพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๓ ว่า บุคคล กลุ่มดังกล่าวได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งแม้ไม่อาจทราบได้ว่าใช้สิทธิเลือกผู้สมัครคนใด แต่ย่อมทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ครั้งนี้เป็นการเลือกโดยผู้ที่ไม่มีความสมัครใจได้มีส่วนในการเลือกด้วย ประกอบกับผล การนับคะแนนปรากฏว่า ผู้ร้องสอได้ ๒๐๒ คะแนน และ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ ๑๙๐ คะแนน อันมีคะแนนต่างกันเพียง ๑๒ คะแนน ดังนั้น จำนวนคะแนนที่เลือกโดยผู้ที่ไม่มีความสมัครใจ จึงมีผลทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่ผู้สมัครรับเลือกคนใดคนหนึ่งอย่างชัดเจนและอาจทำให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากนี้ ทะเบียนบ้านที่กลุ่มบุคคล ดังกล่าวย้ายเข้าอยู่ในบ้านทั้งแปดหลังล้วนแต่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ร้องสอ จึงมีเหตุสมควรเชื่อว่าผู้ร้องสอมีความเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการย้ายบุคคลที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีความสมัครใจตามที่กฎหมายว่าด้วย ลักษณะปกครองท้องที่บัญญัติไว้ โดยมีเจตนาหวังผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบล ปากกรรณ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งส่งผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ครั้งนี้ไม่สุจริต และเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ และเมื่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นการเลือกที่เป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ แต่งตั้งให้ ผู้ร้องสอเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอพ้นจากตำแหน่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องสอเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับข้อ ๘๘ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้านฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่แต่งตั้งผู้ร้องสอเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ตำบลปากกรรณ อำเภอ พระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่งเป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๖๖/๒๕๖๓)

๒.๒.๒๙ การย้ายชื่อบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามามีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านโดยไม่ได้มีการอาศัยอยู่จริง (๒)

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือก โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งการกระทำอย่างไรจะเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ย่อมต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เนื่องจากการกระทำดังกล่าวอาจมีได้หลายรูปแบบ หลายวิธีการ ไม่จำกัดเฉพาะที่เป็น การกระทำตามข้อ ๔ และข้อ ๙ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่เพียงเท่านั้น เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อของบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามา ในทะเบียนบ้านโดยไม่ได้อยู่อาศัยจริงจำนวน ๑๒ ราย เพื่อให้บุคคลทั้ง ๑๒ ราย มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านบุคคลดังกล่าว ได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงถือได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริต และเที่ยงธรรม ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงชอบที่จะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกดังกล่าว พ้นจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดระยะเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็น ผู้ใหญ่บ้านโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมพ้นจากตำแหน่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง นั้น เป็นเพียงระยะเวลาที่กฎหมายมีเจตนาให้มีผลเป็นการเร่งรัด การปฏิบัติราชการเท่านั้น หาใช่เป็นระยะเวลาบังคับเด็ดขาดว่าหากสิ่งเมื่อพ้นเวลา เก้าสิบวันแล้ว จะมีผลทำให้คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

นายอำเภอเมืองสกลนครได้ประกาศให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน บ้านเหล่ามะแวง หมู่ที่ ๑ ตำบลดงชน ในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีผู้สมัครรับเลือก ๒ ราย คือ นาย ศ. ผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดี ผู้สมัครหมายเลข ๒ โดยผลการเลือกปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้คะแนนแตกต่างจากนาย ศ. เพียง ๑๓ คะแนน ต่อมา นาย ศ. ได้ยื่นหนังสือคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวโดยอ้างว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ย้าย รายชื่อบุคคลภายนอกจำนวน ๑๓ ราย เข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลดงชน โดยที่ไม่ได้อาศัยอยู่จริงแต่เป็นการย้ายเพื่อหวังผลในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอเมืองสกลนครจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งผลการสอบสวนปรากฏว่าก่อนมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านได้มีบุคคลภายนอกย้ายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี ของบิดาผู้ฟ้องคดี และของญาติผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๒ ราย โดยไม่ได้อาศัยอยู่จริงและในวันเลือก ผู้ใหญ่บ้านบุคคลดังกล่าวได้ไปใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่วนอีก ๙ ราย ได้ย้ายเข้ามาอยู่ อาศัยจริงโดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว นายอำเภอเมืองสกลนคร จึงรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาผลการสอบสวนแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทำให้การเลือก ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลดงชน เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม จึงมีคำสั่งที่ ๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า การย้ายชื่อบุคคลอื่นจากภายนอกหมู่บ้าน ของราษฎรหมู่ที่ ๑ ตำบลดงชน จำนวน ๑๒ ราย เป็นกรณีการย้ายเข้ามาเพื่อให้มีชื่ออยู่ในทะเบียน บ้านโดยไม่ได้อาศัยอยู่จริง บุคคลดังกล่าวจึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และการที่บุคคลทั้ง ๑๒ ราย ซึ่งย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดีของบิดาผู้ฟ้องคดีหรือญาติของผู้ฟ้องคดีได้ไปใช้สิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผลการเลือกปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีชนะการเลือกโดยได้คะแนนแตกต่างจากนาย ศ. เพียง ๑๓ คะแนน การย้ายชื่อของบุคคลภายนอกหมู่บ้านเข้ามาในหมู่บ้านจำนวน ๑๒ ราย ดังกล่าว จึงเชื่อได้ว่ามีผลโดยตรงต่อการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงถือได้ว่าการเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ธรรมดาตามตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้ง ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านกฎหมายได้วางหลักเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งการกระทำการใดๆ เป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ย่อมต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เนื่องจากการกระทำดังกล่าวอาจมีได้หลายรูปแบบ หลายวิธีการ แม้ข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดการกระทำที่ทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกที่ไม่สุจริตและ เที่ยงธรรมไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๔ ของระเบียบฉบับเดียวกันก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นการจำกัดว่า เฉพาะการกระทำความดังกล่าวนั้นจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้นหากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกรกระทำอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๔ ของระเบียบดังกล่าว และก่อให้เกิดผลให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว ผู้มีอำนาจย่อมมีอำนาจดำเนินการวินิจฉัยและดำเนินการต่อไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ได้ส่วนกรณีบทบัญญัติมาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๘๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมพ้นจากตำแหน่งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่ง แต่งตั้ง นั้น มาตรา ๑๓ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้บัญญัติผลในทางกฎหมาย ที่จะเกิดขึ้นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งภายในกำหนดระยะเวลาว่าจะส่งผลกระทบต่อคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีอย่างไร ดังนั้น ระยะเวลาเก้าสิบวันตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นเพียงระยะเวลาที่กฎหมายมีเจตนาให้ผลเป็นการเร่งรัดการปฏิบัติราชการเท่านั้น ไม่ใช่ระยะเวลาบังคับเด็ดขาดว่าหากสั่งเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันแล้วจะมีผลทำให้คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้คำสั่งจังหวัดสกล ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ๔/๒๕๕๗ แม้จะฟังได้ว่าเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอเมืองสกลนคร มีคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวก็เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕๗/๒๕๖๑)

๒.๒.๓๐ ผู้ใหญ่บ้านรับรองข้อมูลความเสียหายเป็นเท็จ ผิดวินัยร้ายแรงอยู่จริง (๒)

การเปลี่ยนภูมิลำเนาของบุคคลย่อมแสดงออกโดยการย้าย ถิ่นที่อยู่ และแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ชัดเจนว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อปรากฏว่าบุคคลจำนวน ๒๒ คน ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นผู้ที่ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้านหมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านหอย ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าบุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนาอยู่ที่อื่นและมีเจตนาที่จะเปลี่ยนภูมิลำเนาแม้บุคคลดังกล่าวต้องเดินทางไปประกอบอาชีพนอกพื้นที่พื้นที่เป็นประจำก็ถือว่าผู้นั้นไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน กรณีจึงต้องถือว่าบ้านซึ่งบุคคลเหล่านั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญและเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ ประจำตามนัยมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และถือได้ว่าบุคคลทั้ง ๒๒ คน ที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ และเมื่อข้อเท็จจริง ไม่ปรากฏพฤติการณ์อื่นใดที่แสดงให้เห็นได้ว่า การย้ายเข้าทะเบียนบ้านของบุคคลดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับ ผลการลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาทปรากฏว่า ผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ มีคะแนนต่างกันถึง ๒๗ คะแนน ซึ่งมากกว่าจำนวนบุคคล ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรณีจึงยังไม่เป็นเหตุให้รับฟังได้ว่า การย้ายเข้ามาในหมู่บ้านของบุคคลดังกล่าวเป็นไปเพื่อหวังผลในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านครั้งพิพาท อีกทั้ง ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้สมัครหมายเลข ๑ ที่ได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ได้กระทำการ มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการจูงใจ ด้วยการให้เงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งผู้สมัครหมายเลข เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านหอย และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย สรุปรายข้อเท็จจริงการเลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ตำบลบ้านหอย ในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ มีผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ๒ คน คือ นาย ว. ผู้สมัครหมายเลข ๑ และผู้ฟ้องคดี ผู้สมัครหมายเลข ๒ ผลการลงคะแนนปรากฏว่า มีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน ๒๘๔ คน จากจำนวน ผู้มีสิทธิทั้ง สิทธิทั้งหมด ๓๑๓ คน เป็นบัตรดี ๒๗๓ ฉบับ บัตรเสีย ๑๑ ฉบับ ผลการนับคะแนนปรากฏว่า นาย ว. ได้ ๑๕๐ คะแนน และผู้ฟ้องคดี ได้ ๑๒๓ คะแนน นายอำเภอประจันตคาม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่ง ที่ ๒๑๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งนาย ว. เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านหอย หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีกับพวก รวม ๕ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าว โดยอ้างว่า การเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริต

และเที่ยงธรรม เนื่องจากมีผู้ที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ ในหมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านหอย ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๒๗ คน มาลงคะแนนใช้สิทธิในวันดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รายงานผล การตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า ข้อเท็จจริง ยังถือไม่ได้ว่า การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงให้ยกคำร้องคัดค้านการเลือก ผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าว และต่อมา ได้นำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้อง คัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แต่งตั้ง นาย ว. เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านหอย อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีกับพวกได้มีหนังสือ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ เพื่อคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างว่ามีผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ได้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือก จำนวน ๒๗ คน นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สอบสวนข้อเท็จจริง ตามคำร้องคัดค้านดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า บุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๒๗ คน ดังกล่าว ได้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านเพียงจำนวน ๒๒ คน และละผู้ที่มาใช้สิทธิลงคะแนนดังกล่าวเป็นผู้ที่ย้ายเข้ามาในทะเบียนบ้านหมู่ที่ ตำบลบ้านหอย ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน ส่วนการที่ บุคคลดังกล่าวต้องเดินทางไปประกอบอาชีพนอกพื้นที่เป็นประจำก็ถือไม่ได้ว่าผู้นั้นไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้าน เพราะการเปลี่ยนภูมิลำเนาของบุคคลย่อมแสดงออก โดยการย้ายถิ่นที่อยู่ และแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่ชัดเจนว่าจะเปลี่ยนภูมิลำเนาตามมาตรา ๔๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อไม่ปรากฏว่า บุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนาอยู่ที่อื่น และมีเจตนาที่จะเปลี่ยนภูมิลำเนา จึงต้องถือว่าบ้านซึ่งบุคคลนั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญและเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำตามนัยมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และ ถือได้ว่าบุคคลทั้ง ๒๒ คน ที่มาใช้สิทธิลงคะแนน เลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตาม มาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ และเมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพฤติการณ์อื่นใด ที่แสดงให้เห็นได้ว่า การย้ายเข้าทะเบียนบ้านของบุคคลดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ประกอบกับผลการลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ ปรากฏว่า นาย ว. ผู้สมัครหมายเลข ๑ ได้ ๑๕๐ คะแนน และ ละผู้ฟ้องคดี ผู้สมัครหมายเลข ๒ ได้ ๑๒๓ คะแนน ต่างกันถึง ๒๗ คะแนน ซึ่งมากกว่าจำนวนบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรณีจึงยังไม่เป็นเหตุให้ รับฟังได้ว่า การย้ายเข้ามาในหมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านหอย ของบุคคลตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เป็นไปเพื่อหวังผลในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นาย ว. ได้กระทำการหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำของบุคคลใดอันมีลักษณะเป็นการจงใจด้วยการให้เงินหรือสัญญาว่าจะให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หลายกรณี นั้น กรณีไม่ปรากฏพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่นที่จะยืนยันถึงการให้เงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินดังกล่าว อีกทั้ง ถ้อยคำของพยานยังฟังไม่ได้ว่านาย ว. ได้ให้เงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินแก่ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ลงคะแนนเลือกตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งดังกล่าวเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้น การเลือก ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านหอย อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จึงไม่มีผู้ไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมาลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้านและข้อเท็จจริงยังรับฟังไม่ได้ว่า นาย ว. ผู้ได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านได้กระทำการ มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนรู้เห็นเป็นใจในการกระทำของผู้ใดอันมีลักษณะเป็นการจงใจด้วยการให้เงิน หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อจงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันจะทำให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้เป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ประกอบกับข้อ ๘ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งนาย ว. เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบ้านหอย อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยชอบ ด้วยกฎหมายพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๑๘/๒๕๖๔)

๒.๒.๓๑ กรณีโต้แย้งว่ากรรมการชดเชยคะแนนทำการชดเชยคะแนนไม่ถูกต้อง

ในระหว่างการนับคะแนนผลการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีผู้โต้แย้งว่า กรรมการผู้ทำหน้าที่ชดเชยคะแนนทำการชดเชยคะแนนไม่ถูกต้องและขอให้มีการนับคะแนนใหม่ ถือได้ว่าเป็นการทักท้วงตามข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องตรวจสอบว่าผู้ทักท้วงเป็นผู้มีสิทธิทักท้วงหรือไม่และวินิจฉัยชี้ขาดคำทักท้วงดังกล่าว แล้วบันทึก เหตุการณ์และคำวินิจฉัยไว้ในแบบ ผณ. ๑๑ พร้อมแนบบันทึกถ้อยคำของผู้ทักท้วงนั้นไว้ ตามข้อ ๒๗ วรรคสาม ของระเบียบฉบับเดียวกัน การที่คณะกรรมการที่คณะกรรมการฯ ไม่ดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดในการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการฯ จะต้องทำหน้าที่ ให้การเลือกเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๔ ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีปัญหาผู้สมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้ที่มาดูการนับคะแนนบางส่วนเห็นว่าได้มีปัญหาในการนับคะแนนและชดเชยคะแนน จึงขอให้ นับคะแนนใหม่ คณะกรรมการฯ ย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติข้างต้นจัดให้มีการนับคะแนนใหม่ได้ เพื่อให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไป โดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทำให้ทุกฝ่ายยอมรับในผลการเลือก การที่คณะกรรมการฯ ไม่นับคะแนนใหม่ในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้ผลการเลือกผู้ใหญ่บ้านครั้งนี้ไม่ชอบ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลหนองบัว อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ โดยในการรับสมัครครั้งนี้ผู้สมัครรับเลือกจำนวน ๒ คน ซึ่งผู้ฟ้องคดี เป็นผู้สมัครหมายเลข ๒ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ ได้มีการลงคะแนนเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในระหว่างที่มีการนับคะแนน มีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านโต้แย้งการทำหน้าที่ของกรรมการ ผู้ทำหน้าที่ชดเชยคะแนนบนกระดาน ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขให้ถูกต้องโดยไม่มีผู้ใดทักท้วง จากนั้น การตรวจนับคะแนนได้ดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จ ผลปรากฏว่า ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทั้งสองมีคะแนนเท่ากัน จึงต้องใช้วิธีจับสลาก แต่ผู้ฟ้องคดีและผู้ที่มาดูการนับคะแนนบางส่วน ไม่เห็นด้วย เนื่องจากบางช่วงได้เกิดปัญหาในการนับคะแนนและชดเชยคะแนน จึงขอให้นับคะแนนใหม่ แต่ประธานของคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลหนองบัว อำเภอท่าตูม จังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เห็นว่า ไม่มีเหตุที่จะให้มีการนับคะแนนใหม่ได้ และได้ดำเนินการให้มีการจับสลาก ต่อไป โดยผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมจับสลาก ประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงจับสลากแทน ปรากฏว่า ผู้สมัครหมายเลข ๑ จับสลากได้รับการเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงรายงานผล การนับคะแนนให้นายอำเภอท่าตูม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงได้เข้าแจ้งความ ลงบันทึกประจำวันไว้เป็นหลักฐานที่สถานีตำรวจภูธรท่าตูม กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทำการ นับคะแนนใหม่ตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านการเลือกผู้ใหญ่บ้านต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ไม่มีผู้ใดทักท้วง การวินิจฉัยบัตรเลือกในระหว่างการนับคะแนน และได้มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ส. ผู้สมัครหมายเลข เป็นผู้ใหญ่บ้านในเวลาต่อมา ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ เพื่อขอความเป็นธรรมและให้มีการเลือกใหม่ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๖ ขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเลือกตั้งกล่าวเป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ ยุติธรรมและเที่ยงธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๓ มีคำสั่งให้นับคะแนนใหม่

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในระหว่างการนับคะแนนมีผู้โต้แย้งว่า กรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการชดเชยคะแนนไม่ถูกต้อง และขอให้มีการนับคะแนนใหม่ จึงถือได้ว่าการโต้แย้งดังกล่าวเป็นการทักท้วงตามข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีหน้าที่ ต้องตรวจสอบว่าผู้ทักท้วงมีสิทธิทักท้วงหรือไม่และวินิจฉัยชี้ขาดคำทักท้วงดังกล่าว แล้วบันทึก เหตุการณ์และคำวินิจฉัยไว้ในแบบ ผณ. ๑๑ พร้อมแนบบันทึกถ้อยคำของผู้ทักท้วงนั้นไว้ ตามข้อ ๒๗ วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ

เลือกผู้ใหญ่บ้านฯ เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันผู้คัดค้าน และเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีที่ผู้คัดค้านไม่พอใจในคำวินิจฉัยได้ร้องคัดค้านเรื่องดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามข้อ ๘๘ หรือข้อ ๘๙ ของระเบียบเดียวกันต่อไป การที่ประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่ากรณีคะแนนเท่ากันไม่ใช่เหตุที่จะให้มีการนับคะแนนใหม่ได้ เพราะการนับคะแนนใหม่ต้องเป็นเหตุ อันเนื่องมาจากสาธารณภัย ภัยพิบัติ ภัยเกี่ยวกับความมั่นคง ความไม่สงบ หรือเหตุสุดวิสัย ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จนเป็นอุปสรรคต่อการอ่านคะแนน จึงจะทำการอ่านคะแนนใหม่ได้ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีการตรวจสอบว่าผู้ทักท้วงเป็นผู้มีสิทธิทักท้วงหรือไม่และวินิจฉัยชี้ขาด คำทักท้วงดังกล่าวแล้ว บันทึกเหตุการณ์และคำวินิจฉัยไว้ในแบบ ผยุ. ๑๑ พร้อมแนบบันทึก ถ้อยคำของผู้ทักท้วงนั้นไว้ จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการตามข้อ ๗๗ วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ทั้งนี้ ในการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องทำหน้าที่ในการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๘๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ ด้วย ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีปัญหาผู้ฟ้องคดีและผู้ที่มาดูการนับคะแนนบางส่วน เห็นว่าได้มีปัญหาในการนับคะแนนและขีดคะแนน จึงขอให้นับคะแนนใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ย่อมอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติข้างต้นจัดให้มีการนับคะแนนใหม่ตามที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านร้องขอ แม้จะเป็นการเสียเวลาที่ต้องนับคะแนนใหม่ แต่เพื่อให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ทำให้ทุกฝ่ายไม่เคลือบแคลงใจยอมรับในผลการเลือก และไม่ให้เกิดความแตกแยก ของราษฎรในหมู่บ้านซึ่งจะต้องอยู่ร่วมกันต่อไป รวมทั้งจะได้ไม่มีปัญหาร้องเรียนหรือฟ้องร้องกัน ให้อย่างยากและเสียเวลาในอนาคต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จัดให้มีการนับคะแนนใหม่ตามที่ผู้ฟ้องคดีและผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านบางส่วนร้องขอ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ และโดยที่ขั้นตอนและวิธีการในการนับคะแนนถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการนับคะแนนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการตามข้อ ๗๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่จัดให้มีการนับคะแนนใหม่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แต่งตั้งนาย ๒ ที่แต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้านจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีที่ภายหลังจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งนาย ส.เป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๖ ร้องคัดค้านขอความเป็นธรรม ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ เพื่อให้การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และโปร่งใส ขอให้มีการเลือก ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ตำบลหนองบัว ใหม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการสอบสวน แล้วรายงานผลการสอบสวนพร้อมความเห็นและหลักฐานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ วินิจฉัยชี้ขาด ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่ง แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดภายในระยะเวลาดังกล่าว จนกระทั่งถึงวันที่ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นก็ยังไม่มีความวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกมาแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ในการดำเนินการวินิจฉัยคำร้องคัดค้านตามข้อ ๘๘ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ อย่างไรก็ดี โดยที่ปรากฏว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำวินิจฉัยยกคำร้อง คัดค้านของผู้ฟ้องคดีกับพวกแล้ว กรณีนี้ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการ วินิจฉัยคำร้องคัดค้านของผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๘๘ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ อีก พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แต่งตั้งนาย ส. เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลหนองบัว โดยให้มีผลนับแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีข้อสังเกต เกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการนับคะแนนใหม่ เมื่อได้ผลประการใดแล้วก็ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกำหนดตามลำดับต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๙๒๔/๒๕๖๐)

๒.๒.๓๒ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่งโดยการออกเสียงประชามติในทางลับ

การออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน ต้องออกจากตำแหน่งเนื่องจากราษฎรร้องขอโดยคำนึงถึงความประสงค์ของราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญตามเสียงส่วนใหญ่ของราษฎร เมื่อไม่ปรากฏว่า มีการกระทำในทางทุจริตหรือการกระทำใดเพื่อให้การลงประชามติเป็นไปโดยมิชอบหรือเบี่ยงเบนไปจากเจตนาที่แท้จริงของราษฎร ประชามติดังกล่าวย่อมถือเป็นเจตนา สำคัญของราษฎรที่ประสงค์จะให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ อุดมราษฎร์ในหมู่บ้านจำนวน ๑๓๑ คน ร้องเรียนต่อนายอำเภอ ขอให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยกล่าวหาสรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ไม่สมกับการเป็นผู้นำท้องถิ่น อำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดำเนินการสอบข้อเท็จจริงและรายงานผลการสอบสวนต่อนายอำเภอโดยความเห็นเบื้องต้นเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ตามที่ถูกร้องเรียนจริง แต่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ จึงเสนออำเภอให้ดำเนินการตามแนวปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ ประกอบกับหนังสือกรมการปกครอง ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ ต่อมา อำเภอได้ดำเนินการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๓ ผลการลงประชามติ ปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนประชามติ จำนวน ๑๔๑ คน ลงประชามติให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่ง จำนวน ๑ คะแนน ลงประชามติให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก ตำแหน่ง จำนวน ๑๓๐ คะแนน บัตรเสีย ๒ ใบ จากจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนประชามติ ผู้ใหญ่บ้านตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๒๕๗ คน อำเภอได้รายงานผลการ ลงประชามติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสิงห์บุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องออกจากตำแหน่งกำนันตามความในมาตรา วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ด้วยในเวลาเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แล้วเห็นชอบให้ยกอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ จำนวนราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ร้องขอให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจาก ตำแหน่งมีน้อยกว่ากึ่งจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากราษฎรขอถอนรายชื่อออกจากหนังสือร้องเรียน จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการ ลงประชามติหรือการออกเสียงประชามติ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดี ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามฟ้อง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรในหมู่บ้านลงประชามติ ให้ออกจากตำแหน่งตาม นัยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๒ และโดยที่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ วางแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านในกรณีนี้ไว้ว่าในกรณีที่มีราษฎรร้องเรียนขอให้พิจารณา ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและอำเภอดำเนินการสืบสวนแล้วพบว่ามีพฤติการณ์ น่าเชื่อว่าเป็นตามคำร้องเรียนแต่ ไม่อาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งฐานบกพร่องทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งได้ ก็ให้ใช้วิธีการ ให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยดำเนินการเป็นทางลับ เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลของผู้ใหญ่บ้าน หรือป้องกันมิให้ ประชาชน เกิดความเกรงกลัวไม่กล้าใช้สิทธิ และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คู่กรณี ให้แต่งตั้งกรรมการ ขึ้น ๕ คน โดยจะ แต่งตั้งชุดเดียวหรือหลายชุดก็ได้ เมื่อปรากฏว่าเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิต้องการให้ออกจากตำแหน่ง ให้กรรมการ รายงานต่ออำเภอ กิ่งอำเภอท้องที่ เพื่อเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งต่อไป ประกอบกับกรมการ

ปกครองได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติไว้ว่า มูลกรณี ที่จะจัดให้ราษฎรออกเสียงประชามติคือ (๑) อำเภอดำรงกล่าวตักเตือน เนื่องจากผู้ใหญ่บ้าน ละเลย เพิกเฉย เฉื่อยชาหรือไม่สนใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ (๒) มีผู้ร้องเรียน และอำเภอสอบสวนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีความประพฤติไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรและ ไม่สมควรไว้วางใจให้เป็นผู้นำหมู่บ้านต่อไป หรือ (๓) อำเภอฟิจารณาแล้วเห็นว่าความสามารถ ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ มีพฤติการณ์ใช้อิทธิพลกดขี่ข่มเหงราษฎร หรือประพฤติตนเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีแก่ราษฎร และวิธีการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้ (๑) จัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้มีสิทธิเลือกโดยพิจารณารายชื่อที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ฯ และจะต้องประกาศให้ราษฎรทราบถึงหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาในการ เพิ่มหรือถอนรายชื่อนั้นด้วย ซึ่งควรกระทำให้เสร็จสิ้นก่อนวันลงประชามติเป็นระยะเวลา พอสมควร (๒) จัดทำประกาศอำเภอ กำหนดวัน เวลา สถานที่ รวมทั้งเงื่อนไขและวิธีการในการ ลงประชามติ (๓) แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินการลงประชามติให้เป็นไป ด้วยความยุติธรรม และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นประกอบในการนี้ด้วยตามความเหมาะสม (๔) ดำเนินการขอประชามติและประกาศผลการลงประชามติให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบโดยเร็ว แล้วรายงานจังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป นอกจากนี้หนังสือกรมการปกครอง ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๓๘ ตอบข้อหารือกรณีราษฎรเข้าชื่อร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งไม่ถึง กึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า อำเภอก็ต้องพิจารณาถึงมูลเหตุของการร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเป็นสำคัญ ถ้ามูลกรณีมีเหตุที่อาจจัดให้ราษฎรออกเสียงประชามติได้ และอำเภอก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ แล้ว แม้จำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอจะมีไม่ถึงกึ่งหนึ่งตามที่กฎหมาย อำเภอก็อาจใช้ดุลพินิจดำเนินการจัดให้มีการลงประชามติได้กำหนด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนกล่าวหาว่า มีความประพฤติ ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ไม่สมกับการเป็นผู้นำท้องถิ่น และอำเภอมิคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว โดยผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์น่าเชื่อตามที่ถูกร้องเรียนแต่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ คณะกรรมการสอบสวนจึงเสนอให้ดำเนินการตามแนวปฏิบัติตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ ประกอบกับหนังสือกรมการปกครอง ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ ต่อมา อำเภอก็ได้ประกาศให้มีการลงประชามติให้ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ พ้นจากตำแหน่ง และมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมดูแลการลงประชามติ จำนวน ๕ คน คำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยลงประชามติ และจัดให้มีการประชุมราษฎรเพื่อชี้แจงถึงคุณสมบัติผู้ลงคะแนน วิธีการลงคะแนน ตลอดจนวิธีการลงประชามติ เมื่อถึงวันลงประชามติ เจ้าหน้าที่ประจำหน่วยลงมติก็ได้ประชุมชี้แจงราษฎรกรณีลงประชามติอีกครั้ง ซึ่งผลการ ลงประชามติปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนประชามติ จำนวน ๑๔๑ คน ลงประชามติให้ ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งจำนวน ๑ คะแนน ลงประชามติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง จำนวน ๑๓๘ คะแนน บัตรเสีย ๒ ใบ จากจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนประชามติผู้ใหญ่บ้านตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ ในขณะนั้นจำนวน ๒๕๗ คน หลังจากนั้น อำเภอก็ได้รายงาน ผลการลงประชามติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ กรณีจึงเห็นได้ว่าการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการลงประชามติในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตาม มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๓ และหนังสือกรมการปกครอง ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ แล้ว

กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีการกลั่นแกล้งโดยหนังสือร้องเรียนเป็นการใส่ร้ายและเป็นเรื่องเท็จนั้น มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งเนื่องจากราษฎรร้องขอโดยคำนึงถึงความประสงค์ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ ซึ่งการออกจากตำแหน่งดังกล่าว เป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของราษฎร เมื่อการลงประชามติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งได้กระทำในทางลับและไม่ปรากฏว่าได้มีการกระทำในทางทุจริตหรือการกระทำใดเพื่อให้ การลงประชามติเป็นไปโดยมิชอบหรือเบี่ยงเบนไปจากเจตนาที่แท้จริงของราษฎร ประชามติ ดังกล่าวย่อมถือเป็นเจตนาสำคัญของราษฎรที่ประสงค์จะให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่ากรณียื่นร้องเรียนเกิดจากเหตุต่าง ๆ และพฤติการณ์อื่น ๆ จึงไม่อาจหักล้าง

ผลของการลงประชามติที่มีมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้นอกจากนี้ กรณีอ้างว่ามีกรรมการที่เป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดีทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลางนั้น การเป็นกรรมการในการลงมติดังกล่าวเป็นเพียงการควบคุมและนับคะแนนการลงประชามตินั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการลงประชามติของราษฎรแต่อย่างใด จึงไม่ทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลาง ทั้งไม่ปรากฏว่า มีการกระทำหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการกลั่นแกล้งหรือให้เป็นที่ยเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือกระทำการ นอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือกระทำการใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้นอกจากนี้ กรณีอ้างว่ามีกรรมการที่เป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดีทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลางนั้น การเป็นกรรมการในการลงมติดังกล่าวเป็นเพียงการควบคุมและนับคะแนนการลงประชามตินั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการลงประชามติของราษฎรแต่อย่างใด จึงไม่ทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลาง ทั้งไม่ปรากฏว่า มีการกระทำหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการกลั่นแกล้งหรือให้เป็นที่ยเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือกระทำการ นอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือกระทำการใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้นอกจากนี้ กรณีอ้างว่ามีกรรมการที่เป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดีทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลางนั้น การเป็นกรรมการในการลงมติดังกล่าวเป็นเพียงการควบคุมและนับคะแนนการลงประชามตินั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการลงประชามติของราษฎรแต่อย่างใด จึงไม่ทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลาง ทั้งไม่ปรากฏว่า มีการกระทำหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการกลั่นแกล้งหรือให้เป็นที่ยเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือกระทำการ นอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือกระทำการใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้นอกจากนี้ กรณีอ้างว่ามีกรรมการที่เป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดีทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลางนั้น การเป็นกรรมการในการลงมติดังกล่าวเป็นเพียงการควบคุมและนับคะแนนการลงประชามตินั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการลงประชามติของราษฎรแต่อย่างใด จึงไม่ทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลาง ทั้งไม่ปรากฏว่า มีการกระทำหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการกลั่นแกล้งหรือให้เป็นที่ยเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือกระทำการ นอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือกระทำการใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้นอกจากนี้ กรณีอ้างว่ามีกรรมการที่เป็นปฏิปักษ์กับผู้ฟ้องคดีทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลางนั้น การเป็นกรรมการในการลงมติดังกล่าวเป็นเพียงการควบคุมและนับคะแนนการลงประชามตินั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการลงประชามติของราษฎรแต่อย่างใด จึงไม่ทำให้การลงประชามติขาดความเป็นกลาง ทั้งไม่ปรากฏว่า มีการกระทำหรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการกลั่นแกล้งหรือให้เป็นที่ยเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือกระทำการ นอกเหนือจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือกระทำการใดที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

๒.๒.๓๓ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรเข้าชื่อถอดถอน (๑)

การเข้าชื่อร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นการรับรองสิทธิของราษฎรในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ที่ตนเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้าน เข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่งนั้น ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสาเหตุแห่งการถอดถอน ว่าเกิดจากสาเหตุใด อย่างไร ก็ตีบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และ วิธีการดำเนินการในการเข้าชื่อกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ไว้ว่า ให้เทียบเคียงใช้วิธีการเข้าชื่อตาม มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีราษฎรลงลายมือชื่อไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นลงชื่อ ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจะต้องสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีอภัย ใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้แม้ว่าก่อนที่จะมีการเข้าชื่อกันของราษฎรเพื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่ง จะมีราษฎรจำนวนหนึ่งร้องเรียนต่อนายอำเภอขอให้ตรวจสอบการทำงาน ของผู้ใหญ่บ้าน และนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ในกรณีดังกล่าว แต่โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ไม่ได้กำหนดให้นายอำเภอต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จ ก่อนการดำเนินการตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ นายอำเภอยังดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีราษฎรร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการทำงานของผู้ใหญ่บ้านไม่แล้วเสร็จ ก็ไม่ทำให้คำสั่งของนายอำเภอที่สั่งให้ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกและแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา ตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๔ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ราษฎรในหมู่บ้านจำนวนหนึ่งร่วมลงชื่อและมายื่นหนังสือต่อนายอำเภอแปลงยาว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่ามีพฤติกรรมการทำงาน ที่ไม่โปร่งใส เข้าไปแทรกแซงขึ้นการบริหารกองทุนต่าง ๆ ของหมู่บ้าน อีกทั้งยังไม่สนใจปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน หลังจากนั้น ราษฎรในหมู่บ้านได้มายื่นหนังสือลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เพื่อขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ ตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยได้แนบรายชื่อผู้เข้าร่วมถอดถอนพร้อมบัตรประชาชน จำนวน ๓๓๔ รายชื่อ สำหรับกรณีที่ ราษฎรในหมู่บ้านยื่นหนังสือร้องเรียนผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง ๑ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง โดยในระหว่างการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติราษฎรที่เข้าชื่อเพื่อร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับรายงานผลการตรวจสอบคุณสมบัติของราษฎรที่เข้าชื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีคำสั่งที่ ๑๙๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ ราษฎรมีหนังสือร้องเรียนผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ยังไม่แล้วเสร็จ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑๙๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเพิกถอนคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่การเข้าชื่อกันร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เป็นการรับรองสิทธิของราษฎรในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ที่ตนเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้าน เข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่งนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงสาเหตุแห่งการถอดถอนว่าเกิดจากสาเหตุใด ดังนั้น ในกรณีที่มิข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีราษฎรลงลายมือชื่อไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นลงชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจะต้องสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจ ใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้อย่างไรก็ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการเข้าชื่อกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ กระทั่งรวมหาได้ไทย จึงได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ไว้ว่าให้เทียบเคียงใช้วิธีการเข้าชื่อตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัว ประชาชนบัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตร หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ ที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อ ให้ชัดเจน เมื่อนายอำเภอได้รับรายชื่อดังกล่าวแล้วให้ดำเนินการตรวจสอบว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ

ต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ หรือไม่ซึ่งวิธีการและระยะเวลาดำเนินการ ให้กำหนดตามความเหมาะสมและเป็นธรรม แก่ทุกฝ่าย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและเหตุผลเพียงพอที่จะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งได้จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สาเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุโดยแต่ละสาเหตุก็จะมีผลการดำเนินการ ที่แตกต่างกัน เมื่อการพ้นจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้มีสาเหตุมาจากการที่ราษฎร หมู่ที่ ๑๓ ตำบลแปลงยาว อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา จำนวนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่มาเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งที่ ๑๙๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๓ ตำบลแปลงยาว อำเภอแปลงยาว จังหวัดฉะเชิงเทรา ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป แม้ว่า ก่อนที่จะมีการเข้าชื่อกันของราษฎรหมู่ที่ ๑๓ เพื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง จะมีราษฎรหมู่ที่ ๑๓ จำนวนหนึ่ง ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอให้ตรวจสอบการทำงานของของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว แต่โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ไม่ได้กำหนดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง ตามข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จก่อนที่ดำเนินการตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีราษฎรหมู่ที่ ๑๓ ร้องเรียน ขอให้ตรวจสอบการทำงานของของผู้ฟ้องคดีไม่แล้วเสร็จ ก็ไม่ทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งที่ ๑๙๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.๓๓/๒๕๖๓)

๒.๒.๓๔ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรเข้าชื่อถอดถอน (๒)

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เริ่มจาก นายเอฟ อดีตเคียตรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ผู้ถูกฟ้องประกอบด้วย นายอำเภอผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเคียตรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ได้ตรวจพบว่ามีกรกระทำผิดเกิดขึ้น ในหมู่บ้าน จึงได้ดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางอาญากับราษฎรในหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุ ให้ราษฎรจำนวน ๑๓๖ คน ร่วมกันเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ที่ร่วมลงชื่อถอดถอน มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และมีผลประโยชน์ในการเข้าไปมีส่วนแบ่งและรับผลประโยชน์จากการทุจริต อำเภอได้ ตรวจสอบบัญชีผู้เข้าชื่อถอดถอนโดยให้ผู้เข้าชื่อมาแสดงตนยืนยันต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปรากฏว่ามีผู้มาแสดงตน จำนวน ๑๓๓ คน ว่ามีเจตนาถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งและเป็นผู้เข้าชื่อถอดถอนจริง และมีผู้มายื่นขอถอดถอน ด้วยตัวเองเพิ่มอีก ๑๒ คน รวมผู้เข้าชื่อถอดถอน จำนวน ๑๔๕ คน และเมื่อพิจารณาจากยอดผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตาม บัญชีรายชื่อ (ผญ.๒) จำนวน ๒๕๔ คน เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการสอบสวนหาสาเหตุและไม่ให้ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหา ก่อน ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ในเรื่องที่ถูกล่ามทาและพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างเพียงพอ และต้องเปิดโอกาสให้ ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้ง หรือนำพยานหลักฐานเพื่อหักล้างแก้ข้อกล่าวหา นั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ขึ้น จึงยกอุทธรณ์ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตามพยานหลักฐานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีได้สืบสวนสาเหตุที่แท้จริงของ การร้องเรียน ผิดขั้นตอนการสอบสวน เป็นเหตุให้การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ถูกต้อง

ตามกระบวนการ ขั้นตอนไม่มีเหตุแห่งการกระทำผิด จึงเป็นการถอดถอนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า บทบัญญัติของกฎหมายมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นการใช้สิทธิถอดถอนผู้ปกครองท้องที่ โดยมีได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการเข้าชื่อถอดถอน และมีได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อถอดถอนไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่เป็นเรื่องที่รีบด่วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้(๑) มีอายุครบหกสิบปี (๒) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ เว้นแต่กรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณีมิให้ถือว่ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๕) (๓) ตาย (๔) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก (๕) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ (๖) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่งในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง (๘) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือนเว้นแต่เมื่อมีเหตุอันสมควรและได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ (๙) ขาดการ ประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร (๑๐) ถูกปลดออกหรือถูกไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (๑๑) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติถึงเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งไว้หลายกรณีโดยแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ ๑) การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในขณะนั้น โดยเมื่อข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อใด ย่อมเป็นเหตุให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งทันที๒) การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมของผู้ใหญ่บ้าน ๓) การพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของราษฎร ได้แก่กรณีตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องมาจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านส่วนใหญ่ไว้วางใจให้เลือกทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน เมื่อใดก็ตามที่ราษฎรหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้าน การปกครองหมู่บ้านตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านย่อมดำเนินการต่อไปไม่ได้หรือดำเนินการต่อไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงบัญญัติให้มีมาตรการที่เป็นการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่การปกครองหมู่บ้านดังกล่าว โดยให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นจะได้กระทำความผิดหรือประพฤติตนไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมหรือไม่ ดังนั้น เมื่อมีกรณีที่ราษฎรมีสติเลือกผู้ใหญ่บ้านได้เข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งแล้ว นายอำเภอย่อมมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือไม่และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วว่าการเข้าชื่อดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นายอำเภอจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่อาจใช้ดุลยพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการตรวจสอบข้อกล่าวหาเกี่ยวกับความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านตามที่มีการกล่าวอ้างประกอบการเข้าชื่อจึงมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งการเข้าชื่อนั้นถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่ราษฎรในหมู่บ้านมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน เมื่อประชาชนหมดความไว้วางใจในตัวผู้ใหญ่บ้านและได้ใช้สิทธิเข้าชื่อกันเกินกว่ากึ่งหนึ่งขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามกฎหมายที่นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะต้องออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวโดยสภาพของเรื่องแล้วจึงไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส

ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งแต่อย่างใด การออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อร.๘๖/๒๕๖๕ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕)

๒.๒.๓๕ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรเข้าซื้อที่ดิน (๓)

การเข้าซื้อที่ดินเพื่อขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อปรากฏว่ามีราษฎรทำหนังสือเข้าซื้อที่ดินพร้อมกับแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ร้องขอให้นายอำเภอพิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งโดยมีการทำเป็นหนังสือระบุชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมกับแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนมาด้วย แม้จะไม่มีการระบุอายุของผู้เข้าซื้อที่ดินก็ตามแต่การแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนก็สามารถตรวจสอบอายุของผู้เข้าซื้อที่ดินได้การทำหนังสือเข้าซื้อที่ดินให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าซื้อที่ดินตามแนวทางที่กำหนดในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๐.๒/๗๙๗๔ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ให้เทียบเคียง ใช้วิธีการเข้าซื้อที่ดิน มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชน ที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอโดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อไว้ให้ชัดเจนแล้ว ดังนั้น เมื่อนายอำเภอได้รับรายชื่อดังกล่าวและตรวจสอบแล้วเห็นว่าบุคคลที่ร่วมกันเข้าซื้อเป็นผู้นับคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ ในหมู่บ้านนั้น และมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๑ นายอำเภอย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งได้

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๗ ตำบลตันธง อำเภอเมืองลำพูน จังหวัดลำพูน ตั้งแต่วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ ต่อมา ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านบางส่วนมีหนังสือเข้าซื้อพร้อมหนังสือเข้าซื้อพร้อมกับแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ร้องขอให้นายอำเภอเมืองลำพูน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามนัยมาตรา ๑๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ คณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อราษฎรที่เข้าซื้อที่ดินจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งขึ้น ตรวจสอบแล้วพบว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๗ มีจำนวนทั้งสิ้น ๔๗๓ คน และมีราษฎรเข้าซื้อที่ดินพร้อมแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน จำนวน ๕๑๑ คน แต่ต่อมารายชื่อราษฎรประมาณ ๒๐๐ คนที่เข้าซื้อร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งได้มาชุมนุมทางถาม เรื่องการพิจารณาดังกล่าว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงได้ร่วมประชุมเพื่อหาทางออก โดยที่ประชุมมีมติมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งแต่งตั้งค ส.แต่งตั้งคณะกรรมการสามฝ่าย ประกอบด้วยกรรมการ ที่อำเภอเห็นชอบ ตัวแทนราษฎรและตัวแทนผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ร่วมตรวจสอบรายชื่อราษฎร และให้ราษฎรที่มีความประสงค์จะขอให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งมาแสดงตน ต่อคณะกรรมการดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน กรณีราษฎรหมู่ที่ ตำบลตันธง อำเภอเมืองลำพูน ร้องขอให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน พร้อมทั้งออกประกาศลงวันที่เดียวกัน แจ้งให้ราษฎรในท้องที่มาแสดงตนเพื่อยืนยันความประสงค์ที่จะร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอีกครั้ง ซึ่งมีราษฎรมาแสดงตนต่อคณะกรรมการ ร่วมตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๕๑๒ คน คณะกรรมการร่วมตรวจสอบ รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ จึงเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดี

พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๗ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการ จังหวัดลำพูน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัย ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๒/ว ๑๔๒๗๑ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑ แจ้งเวียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดยกเว้นจังหวัดพะเยา มีสาระสำคัญ ตอนหนึ่งว่า เนื่องจากมาตรา ๑๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มุ่งหมายให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง อันเป็นการใช้สิทธิถอดถอนผู้ปกครองท้องที่ที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อหมู่บ้านได้แต่เนื่องจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการ ในการเข้าชื่อไว้เป็นการเฉพาะ จึงเห็นควรให้เทียบเคียงใช้วิธีการเข้าชื่อตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องทำเป็นหนังสือระบุชื่อ อายุที่อยู่ หมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมสำเนา บัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใด ของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้และลงลายมือชื่อของผู้ร้องขอ โดยระบุวัน เดือน ปีที่ลงลายมือชื่อไว้ให้ชัดเจน เมื่อนายอำเภอได้รับรายชื่อดังกล่าวแล้วให้ดำเนินการตรวจสอบว่า เป็นผู้มีความสมบัตินี้และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ในหมู่บ้านนั้น และมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของราษฎรผู้มีความสมบัตินี้และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ หรือไม่ซึ่งวิธีการ และระยะเวลาดำเนินการให้กำหนดตามความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและเหตุผลเพียงพอที่จะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ราษฎรมีหนังสือเข้าชื่อกันพร้อมกับสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว โดยทำหนังสือระบุชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขประจำตัวประชาชนพร้อมกับแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนมาด้วย แม้จะไม่มีระบุอายุของผู้เข้าชื่อก็ตาม แต่การที่ได้แนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนมาด้วย ก็ทำให้สามารถตรวจสอบอายุของผู้เข้าชื่อได้แล้ว ดังนั้น การทำหนังสือเข้าชื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว จึงถือเป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการเข้าชื่อ ตามแนวทางที่กำหนดในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท ๐๓๑๐.๒/๗๙๗๔ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ให้เทียบเคียงใช้วิธีการเข้าชื่อตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศกำหนดให้ราษฎรในท้องที่มาแสดงตนเพื่อยืนยันความประสงค์ที่จะร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น ได้มีราษฎรผู้มีความสมบัตินี้และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ในหมู่บ้านมาแสดงตนและเข้าชื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการร่วมตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านฯ จำนวน ๕๑๒ คน จากราษฎรทั้งหมด ๔๗๓ คน จึงถือได้ว่าราษฎรผู้มีความสมบัตินี้และไม่มีลักษณะต้องห้ามในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีความสมบัตินี้และไม่มีลักษณะต้องห้ามเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง แม้จะปรากฏว่า มีราษฎรที่เข้าชื่อจำนวน ๕๔ คน ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำพูน และไม่ได้แจ้งเหตุกรณีที่มีผลทำให้ต้องเสียสิทธิเลือกหรือถอดถอนผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ตามที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัตินอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแม้จะหักจำนวนผู้เข้าชื่อที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีปัญหาเรื่องการลงลายมือชื่ออีกจำนวน ๓ คน ก็ยังคงเหลือผู้ที่ประสงค์จะเข้าชื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งจำนวน ๕๐๙ คน ซึ่งยังคงเกินกึ่งหนึ่งตามบทบัญญัติข้างต้นอยู่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๗ จึงชอบด้วยมาตรา ๑๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่(ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙/๒๕๖๑)

๒.๒.๓๖ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีราษฎรเข้าซื้อถดถอน (๔)

การที่ราษฎรในหมู่บ้านเข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยได้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายอำเภอ พร้อมแนบรายชื่อ ที่อยู่ ซึ่งมีการลงลายมือชื่อของผู้เข้าซื้อ สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน อันเป็นการเข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้การเข้าซื้อดังกล่าวจะไม่ระบุรายละเอียดของอายุ และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าซื้อตามแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๓๑๐.๒/๗๙๗๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็สามารถตรวจสอบคุณสมบัติและการไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้เข้าซื้อ จากสำเนาทะเบียนบ้าน หรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าซื้อได้ และต่อมา หากมีราษฎรในหมู่บ้านขอเพิ่มเติมรายชื่อ หรือขอถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อ ราษฎรที่เข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ก็ย่อมทำได้ก่อนเวลานายอำเภอจะออกคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ยุติเรื่องแล้วแต่กรณี ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมด เข้าซื้อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านการที่นายอำเภอมีคำสั่งให้มีการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งที่เกิดจากการดำเนินการที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๒ ตำบลดอนขวาง อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี นายอำเภอเมืองอุทัยธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งอำเภอเมืองอุทัยธานีที่ ๑๘๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ เนื่องจากราษฎรในหมู่บ้าน ได้เข้าซื้อกันร้องขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวไม่ชอบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยไม่ดำเนินการตรวจสอบการเข้าซื้อกันของราษฎร และไม่ทำการเพิกถอนรายชื่อราษฎรผู้เข้าซื้อซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน อีกทั้งมีราษฎรผู้เข้าซื้อ จำนวน ๕ คน ได้ให้ถ้อยคำยืนยันต่อเจ้าหน้าที่ปกครองจังหวัดอุทัยธานีว่าขอถอนรายชื่อเนื่องจากไม่ประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง พร้อมแนบบันทึกยืนยันการเข้าซื้อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งประกอบการให้ถ้อยคำแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับพิจารณาว่ามีพฤติการณ์ไม่สุจริตในการแสดงเจตนา จึงได้เพิกถอนการเข้าซื้อของราษฎรทั้งหกรายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๒ ตำบลดอนขวาง อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานี และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๒ ตำบลดอนขวาง อำเภอเมืองอุทัยธานี จังหวัดอุทัยธานีมีราษฎรในหมู่บ้านเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านคือ ยักยอกเงินกลุ่มส่งเสริมอาชีพ ใช้อำนาจหน้าที่หาผลประโยชน์ให้ตนเอง และบกพร่องต่อหน้าที่ ราษฎรในหมู่บ้านจำนวน ๑๘๖ คน จึงเข้าซื้อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน พร้อมแนบรายชื่อ ที่อยู่ ซึ่งมีการลงลายมือชื่อของผู้เข้าซื้อ สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนา บัตรประจำตัวประชาชน จำนวน ๑๘๖ คน กรณีจึงเป็นการเข้าซื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจาก ตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแม้การเข้าชื้อดังกล่าวจะไม่มี การระบุรายละเอียดของอายุและหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื้อตามที่กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งของกระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๐.๒/๗๙๗๔ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบคุณสมบัติและ การไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้เข้าชื้อจากสำเนาทะเบียนบ้าน หรือสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื้อได้และต่อมา หากมีราษฎรในหมู่บ้านขอเพิ่มเติมรายชื่อหรือขอถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อราษฎรที่เข้าชื้อกันขอให้ผู้ฟ้องคดี ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ก็ย่อมทำได้ก่อนเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน หรือให้ยุติเรื่อง แล้วแต่กรณี

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือ ขอให้มีการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อและความประสงค์ของ ราษฎรที่เข้าชื้อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และมีประกาศอำเภอเมืองอุทัยธานีลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ราษฎรเข้าชื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยกำหนดให้ราษฎรที่เข้าชื้อกัน จำนวน ๑๙๐ คน ไปแสดงตนต่อคณะกรรมการในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ระหว่างเวลา ๐๘.๓๐ ถึง ๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ศาลาวัดหนองตอง หมู่ที่ ๒ ตำบลดอนขวาง อำเภอเมือง อุทัยธานีจังหวัดอุทัยธานีจากนั้นเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ณ ศาลา วัดหนองตองคณะกรรมการได้ประชุมชี้แจงให้ราษฎรที่เข้าชื้อทราบเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีประกาศอำเภอเมืองอุทัยธานีเรื่อง ราษฎรเข้าชื้อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่ง ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ โดยเพิ่มเติมรายชื่อราษฎรที่เข้าชื้อ จำนวน ๔ คน รวมเป็น ๑๙๔ คน เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเสร็จสิ้น ได้รายงานให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ระหว่างเวลา ๐๘.๓๐ ถึง ๑๖.๓๐ นาฬิกา มีราษฎรผู้มี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ที่ได้เข้าชื้อกันไว้ตาม บัญชีรายชื่อแนบท้ายประกาศอำเภอเมืองอุทัยธานีลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๑๙๔ คน ได้ไปแสดงตนต่อ คณะกรรมการเพื่อแสดงเจตนาว่ามีความประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านพร้อมทั้งลงลายมือชื่อไว้เป็น หลักฐาน จำนวน ๑๗๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (จำนวน ๑๖๔ คน ขึ้นไป) ของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามทั้งหมด (จำนวน ๓๒๖ คน) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ราษฎรผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามในการเลือกผู้ใหญ่บ้านทั้งหมด เข้าชื้อกันขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้มีการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามคำสั่ง อำเภอเมืองอุทัยธานีที่ ๑๘๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นคำสั่งที่เกิดจากการดำเนินการที่เป็นธรรม แก่ทุกฝ่ายและชอบด้วย มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แล้ว สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้อง คดีได้แย้งว่า บ้านของผู้ที่ร่วมเข้าชื้อ จำนวน ๒ ราย ถูกรื้อถอนไปแล้ว นั้น การรื้อถอนอาคารดังกล่าวเกิดขึ้น ภายหลังจาก ที่มีการร่วมเข้าชื้อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นระยะเวลาประมาณ ๕ เดือน จึงไม่ได้มีผลต่อความ สมบูรณ์ของการที่บุคคลดังกล่าวได้ร่วมเข้าชื้อขอให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่โต้แย้งว่า มีราษฎร ผู้เข้าชื้อ จำนวน ๕ คน ขอถอนรายชื่อ เนื่องจากไม่ประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง นั้น เมื่อการขอถอนรายชื่อ ดังกล่าวเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว การขอถอนรายชื่อดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้และไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมาย

สำหรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดย การตรวจสอบเพิ่มเติมและสอบถามความถูกต้องในการเข้าชื้อของราษฎร ซึ่งจะต้องสอบถามความประสงค์ของราษฎร ผู้เข้าชื้อที่มาแสดงตน และลงลายมือชื่อต่อคณะกรรมการพร้อมทั้งสอบปากคำราษฎรผู้เข้าชื้อที่มาแสดงตนว่าเป็นผู้มี สิทธิเข้าชื้อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจาก ตำแหน่ง เนื่องจากมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑

แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และยืนยันว่าเป็นผู้ลงลายมือชื่อถอดถอนด้วยตนเองจริง ไม่มีผู้ใดบังคับขู่เข็ญ จ้างวาน ชักจูง ล่อลวง ด้วยวิธีการต่าง ๆ และให้อ่านหรือทราบข้อความในเอกสาร ว่าเป็นเอกสารที่มีข้อความแสดงเจตนา ว่าประสงค์จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกประกาศให้ราษฎรที่เข้าชื่อกันขอให้ ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง จำนวน ๑๙๔ คน มายืนยันตน แสดงความประสงค์และลงลายมือชื่อพร้อมสอปากคำไว้ เป็นหลักฐานในระหว่างวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเสร็จสิ้น ตามคำสั่งแล้วจึงมีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า มีราษฎรผู้มาแสดงตน จำนวน ๑๗๑ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามทั้งหมด เมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรากฏว่ามีราษฎร จำนวน ๑๗๑ คน มาแสดงตนเพื่อยืนยันความประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีออกจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณสมบัติและไม่มี ลักษณะต้องห้ามทั้งหมดในหมู่บ้าน จำนวน ๓๒๖ คน ดังนั้น คำวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เพิกถอนอุทธรณ์ของ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๕๓/๒๕๖๔)

๒.๒.๓๗ กรณีบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวน ของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใด บัญญัติให้กรณีดังกล่าวต้องเกิดจากการร้องเรียนของประชาชนหรือบุคคลใด จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะมีการสั่งตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ไม่ว่าจะมีผู้ร้องเรียนหรือไม่ ดังนั้น แม้ตามคดีนี้จะเป็นกรณีที่มีการร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย แต่เมื่อ ผลการสอบสวนผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังมีการรับบริจาคเงินจากผู้ได้รับเงินชดเชยจากบ่อปลาที่ถูกน้ำท่วม แล้วนำเงินไปจ่ายให้แก่ราษฎรที่ได้รับความเสียหายที่ตกสำรวจอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบ แบบแผนของทางราชการ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใหญ่บ้านจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๑๐) (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติดน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีนี้เป็นการนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ประกอบกับข้อเท็จจริงเรื่องการรับบริจาคเงินดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ต่อคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงเอง จึงหาจำต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและมีโอกาสได้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่อย่างใดไม่

สรุปข้อเท็จจริง

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑ ตำบลโคกจาน อำเภอกุหลาบพริศ จังหวัดศรีสะเกษ ราษฎรในหมู่บ้านได้มีหนังสือร้องเรียนผู้ฟ้องคดีว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบรวมสามกรณีคือ กรณีที่ ๑ รายงาน ความเสียหายบ่อประมงเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าเสียหายเกินจริงและไม่เป็นธรรม เอื้อประโยชน์กับพวกพ้อง ญาติพี่น้อง คนสนิท เรียกเก็บเงิน ค่าหัวคิว กรณีที่ ๒ รายงานน้ำท่วมที่นาเกินจริงและไม่เป็นธรรม เอื้อประโยชน์แก่ตนเองและ พวกพ้อง จำนวน ๗ ราย และกรณีที่ ๓ การบริหารหอกระจายข่าวในหมู่บ้านไม่โปร่งใส ไม่เปิดข่าวอื่น ๆ ทั่วไป ให้ประชาชนรับฟัง จะเปิดเผยผู้ใหญ่บ้านมีข่าวประชาสัมพันธ์เท่านั้น นายอำเภออุทุมพรพิสัยได้รับเรื่องร้องเรียน ดังกล่าวแล้วมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีร้องเรียนผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่มิชอบดังกล่าว โดยคณะกรรมการได้มีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาตามข้อร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำ

ต่อคณะกรรมการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตามบันทึกถ้อยคำ (ป.ค. ๑๔) ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ต่อมา นายอำเภออุทุมพรพิสัยได้รายงานผลการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีข้อร้องเรียนที่ ๒ และที่ ๓ เห็นสมควรยุติเรื่อง ส่วนกรณีข้อร้องเรียนที่ ๑ ตามการสอบสวนเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจึงได้รายงานข้อมูลพื้นที่ประสบภัยเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าบ่อปลาที่เสียหายเกินความเป็นจริงและเป็นเท็จต่อทางราชการ และเรียกร้องผลประโยชน์ที่สมควรได้จากราชการผู้ประสบภัย พฤติการณ์การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังมีพฤติกรรมส่อเจตนาไปในทางทุจริตตามความเห็นของคณะกรรมการและนายอำเภออุทุมพรพิสัย จึงเห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงตามผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง และเพื่อเปิดโอกาสให้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเป็นหนังสือเพิ่มเติมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๕ แจ้งต่อนายอำเภออุทุมพรพิสัยขอคัดถ่ายเอกสาร ได้แก่สำเนาหนังสือร้องเรียนของผู้ร้องเรียน สำเนานบันทึกการให้ปากคำของพยานที่เกี่ยวข้อง สำเนานบันทึกการให้ปากคำของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกกล่าวหา และเอกสารรายชื่อผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือในปี ๒๕๕๐ แต่ได้รับแจ้งว่า ไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลตามที่ร้องขอได้เนื่องจาก การพิจารณาข้อร้องเรียนกล่าวโทษดังกล่าวยังไม่สิ้นสุด และอยู่ในขั้นตอนกระบวนการแจ้งผู้ที่ได้รับผลกระทบสิทธิ ให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อเปิดโอกาสให้โต้แย้งและแสดงหลักฐานเพิ่มเติมก่อนออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือโต้แย้ง ข้อกล่าวหากรณีดังกล่าวและโต้แย้งกรณีที่ไม่ได้รับเอกสารตามคำขอ รวมทั้งขอให้เรียกพยานสอบเพิ่มเติมและนำส่งเอกสารต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ชี้แจงผลการพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเอกสารจากนายอำเภออุทุมพรพิสัยตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และการยกเหตุเกี่ยวกับการรับบริจาคเงินของผู้ฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการหมู่บ้าน ถือเป็นประเด็นที่ยกขึ้นมาใหม่โดยที่ไม่มีราชฎาร้องเรียน และมีได้ตั้งเรื่องกล่าวหา รวมถึงดำเนินการสืบสวนและสอบสวนในประเด็นดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามเดิม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเป็นการเฉพาะ จึงต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้รับการเปิดเผยเอกสารหลักฐานจากนายอำเภออุทุมพรพิสัยตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ แต่เมื่อพิจารณาจากบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้แจ้งข้อกล่าวหาและพยานที่กล่าวอ้างถึงการกระทำของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงตามผลการสอบข้อเท็จจริงแล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาหนังสือของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๕ ที่ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งและส่งพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหาแล้ว เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าใจข้อเท็จจริงที่ถูกสอบสวนและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีเพื่อแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าวแล้ว จึงรับฟังไม่ได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเอกสารจากนายอำเภออุทุมพรพิสัยตามที่ร้องขอจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มีโอกาส

ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อันจะทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบแต่อย่างใด

นอกจากนั้น มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายใดบัญญัติให้กรณีดังกล่าวต้องเกิดจากการร้องเรียนของประชาชนหรือบุคคลใด กรณีจึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมีคำสั่งตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะมิผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม และแม้จะปรากฏในข้อเท็จจริงว่า ในการสอบสวนผู้ฟ้องคดีตามบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีรวมถึงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจะไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งข้อกล่าวหากรณีการรับบริจาคเงินจากผู้ได้รับเงินชดเชยจากบ่อปลาที่ถูกน้ำท่วมให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่เนื่องจากการรับบริจาคเงินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการร้องเรียนของราษฎรที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้โดยปรากฏในบันทึกถ้อยคำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีของคณะกรรมการว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการบริจาค และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเปิดโอกาสให้โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีก็ได้โต้แย้งโดยอ้างข้อเท็จจริงทำนองเดียวกับที่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ดังนั้น เห็นได้ว่ากรณีเกี่ยวกับประเด็นการรับบริจาคเงินของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ไว้ต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเอง จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเพื่อทราบและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนแต่อย่างใด เนื่องจากการแจ้งให้ทราบและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นการแจ้งให้ทราบและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเฉพาะในข้อเท็จจริงเท่านั้น ส่วนการนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง หากต้องแจ้งให้ทราบและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนแต่อย่างใดไม่และเมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการให้มีการจ่ายเงินให้กับราษฎรที่ไม่ได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมบ่อปลา จึงเห็นได้ว่ามีพฤติการณ์ปฏิบัติหน้าที่ส่อไปในทางกระทำการอันเป็นการทุจริต และได้ดำเนินการให้มีการรับบริจาคเงินจากผู้ที่ได้รับเงินชดเชยจากบ่อปลาถูกน้ำท่วมแล้วนำเงินไปจ่ายให้แก่ราษฎรที่ได้รับความเสียหายจากกรณีบ่อปลาถูกน้ำท่วมที่ตกสำรวจ โดยไม่ได้ดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการของทางราชการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะไม่มีการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์และวิธีการของทางราชการว่าราษฎรที่ตกสำรวจดังกล่าวได้รับความเสียหายและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือหรือไม่อันจะเป็นช่องทางให้เกิดการกระทำการทุจริตได้โดยง่าย และไม่สามารถตรวจสอบในภายหลังได้เนื่องจากจะไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบแบบแผนของทางราชการอันเป็นหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ใหญ่บ้านพึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๑๐) (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๕๒/๒๕๖๓)

๒.๒.๓๘ การสอบสวนกรณีกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

การให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะมีใช้โทษทางวินัย แต่ผลของการให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นไปเสียจากตำแหน่งเนื่องจากบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าวเทียบเท่ากับการลงโทษวินัยขั้นร้ายแรง การกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านผู้ใดบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าวจึงต้องมีกระบวนการสอบสวนพิจารณาที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๐๒ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จะเห็นได้ว่า การสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกับการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมายดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณาเช่นเดียวกัน และสามารถนำจำนวนการสอบสวนมาใช้แทนกันได้นั้นการดำเนินการในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านถูกกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งอาจถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับเช่นเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ใหญ่บ้าน

นายอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการสอบสวนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อข้อเท็จจริงตามคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อให้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาทั้งกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีถูกกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปในคราวเดียวกัน แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาลงมติและเสนอจำนวนการสอบสวนเฉพาะเพียงกรณีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเพียงกรณีเดียว ซึ่งปรากฏว่านายอำเภอได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวแล้วมีหนังสือรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยมีได้ทักท้วงให้คณะกรรมการสอบสวนทำความเข้าใจเพิ่มเติมในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และรายงานผลการสอบสวนในกรณีดังกล่าวด้วย จึงฟังได้ว่านายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในกรณีดังกล่าว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรบ้านโคกปากงู หมู่ที่ ๗ ตำบลเหล่าพรวน อำเภอเมืองอำนาจเจริญ จังหวัดอำนาจเจริญ อ้างว่านาย จ. ผู้ใหญ่บ้าน บ้านโคกปากงู ปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดีในสัญญาซื้อขายปุ๋ยเคมีกับบริษัท อ. เป็นเหตุให้บริษัท อ. ทวงถามให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ค่าสินค้า ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับนาย จ. และมีหนังสือร้องเรียนกรณีดังกล่าวต่อนายอำเภอเมืองอำนาจเจริญ (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยและพิจารณาให้นาย จ. พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ต่อมา ศาลจังหวัดอำนาจเจริญมีคำพิพากษาในคดีอาญาว่า นาย จ. จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๘

วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษฐานใช้เอกสารปลอม ตามมาตรา ๒๖๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จำเลยให้การรับสารภาพ เห็นสมควรให้ลงโทษจำคุกจำเลยมีกำหนด ๖ เดือน จากนั้น ศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ได้มีคำพิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลจังหวัดอำนาจเจริญเป็นให้ลงโทษปรับ ๔,๐๐๐ บาท อีกสถานหนึ่ง ส่วนโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปีและให้จำเลยไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติพร้อมทั้งให้จำเลยกระทำการกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญดำเนินการปลดนาย จ. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่ยังไม่มีการดำเนินการดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ปลดนาย จ. พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๖๑ ทวิวรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๖ บัญญัติว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษ วรรคสอง บัญญัติว่า วินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม จะเห็นได้ว่า เรื่องวินัยและโทษผิดวินัยของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุพิพาทในคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่เนื่องจากมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ยังคงนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับโดยอนุโลมต่อไป และผู้มีอำนาจเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ ฉะนั้น การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนการให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะมีใช้โทษทางวินัย แต่ผลของการใช้อำนาจให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตามมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นพ้นไปเสียจากตำแหน่ง เนื่องจากบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าวเทียบเท่ากับการลงโทษวินัยขั้นร้ายแรง การกล่าวหาว่าผู้ใหญ่บ้านผู้ใดบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าว จึงต้องมีกระบวนการสอบสวนพิจารณาที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๐๒ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา จะเห็นได้ว่าการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกับการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมายดังกล่าวใช้หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณาเช่นเดียวกัน และสามารถนำสำนวนการสอบสวนมาใช้แทนกันได้ ฉะนั้น การดำเนินการในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านถูกกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งอาจถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับเช่นเดียวกันกับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ใหญ่บ้าน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า นาย จ. กระทำความผิดตามที่ถูกร้องเรียนอย่างชัดเจน ปราศจากข้อสงสัย โดยปรากฏจากการรับสารภาพของนาย จ. และการดำเนินคดีอาญาของศาลถึงที่สุดแล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกต่อไป เห็นควรยุติการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจเจริญเพื่อให้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกับนาย จ. จากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑ ทวิ

มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนาย จ. กรณีดังกล่าว ถือได้ว่าผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนพิจารณานาย จ. ทั้งกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และกรณีถูกกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปในคราวเดียวกัน ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่า นาย จ. กระทำความผิดจริง เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ไม่ได้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากนาย จ. ไม่มีเจตนาพิเศษที่จะทุจริต แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นจริงแต่ก็ได้พยายามเยียวยาบรรเทาความเสียหายโดยรวดเร็ว พฤติการณ์จึงเป็นความผิดฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนไม่ให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤดีชั่ว จึงเป็นความผิดวินัย ไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นควรลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๓ เดือน โดยยังมีได้พิจารณาลงมติสำหรับกรณีที่ถูกละเลยกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการสอบสวนนาย จ. ทั้งสองกรณีดังกล่าวแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ตามนัยมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวแล้วมีหนังสือรายงานผลการสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยมีได้ทักท้วงให้คณะกรรมการสอบสวนทำความเข้าใจเพิ่มเติมในกรณีนาย จ. ถูกกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและรายงานผลการสอบสวนในกรณีดังกล่าวด้วย จึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนพฤติกรรมของนาย จ. โดยครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เมื่อข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานผลการสอบสวนนาย จ. ในกรณีที่ถูกละเลยกล่าวหาว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดฯ จึงพึงได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในกรณีดังกล่าว พิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรายงานผลการสอบสวนและเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดฯ เกี่ยวกับความประพฤติของนาย จ. ตามคำร้องเรียนเพื่อพิจารณาสั่งการตามนัยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๖๓/๒๕๖๓)

๒.๒.๓๙ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

การให้ถ้อยคำของพยานที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นการให้ถ้อยคำหลังจากเกิดเหตุเมื่อประมาณต้นปี ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นเวลาที่ไม่นาน และเป็นการให้ถ้อยคำในทันทีและต่อมาในการให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ พยานก็ยังคงยืนยันตามถ้อยคำที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าได้ซื้อดินมาจากผู้ฟ้องคดีถ้อยคำของพยานที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนจึงย่อมมีน้ำหนักมากกว่าถ้อยคำที่พยานดังกล่าวเบิกความในฐานะพยานโจทก์ในคดีอาญาเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นระยะเวลาสั้นนับแต่เหตุเกิดว่า มิใช่เป็นการซื้อขายดินเป็นเพียงการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์เท่านั้น ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงพึงได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีนำดินที่ขุดจากบริเวณข้างทางรถไฟไปถมให้แก่สำนักสงฆ์ศ. และจำليبตำรวจ พ. เป็นการซื้อขายมิใช่การบริจาค การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑๐) ประกอบกับมาตรา ๖๑ ทวิวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย การดำเนินการลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด การลงโทษในคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง หากมีความสงสัยตามสมควรว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่จึงให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหา ส่วนการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อจะลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีผู้บังคับบัญชาจึงไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานชัดเจน โดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๕ ตำบลอิสาน อำเภอมืองบุรีรัมย์จังหวัดบุรีรัมย์เนื่องจากผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยกรณีนำดินที่ได้จากการขุดหรือปรับหน้าดินบริเวณข้างทางรถไฟ โดยไม่ได้รับความยินยอมหรือได้รับอนุญาตจากการรถไฟแห่งประเทศไทย ไปถมดินหรือขายให้กับสำนักสงฆ์ฯ. และจำสืบทารวจ พ. แล้วนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นความผิดวินัยร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่ไม่ควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมิได้ประพฤติผิดวินัยร้ายแรงดังกล่าว ประกอบกับในคดีอาญาศาลจังหวัดบุรีรัมย์ได้มีคำพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีโดยวินิจฉัยว่า เงินที่สำนักสงฆ์ฯ. โดยพระ ส. และจำสืบทารวจ พ. จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นการให้เพื่อซื้อดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย แต่เป็นเงินช่วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการและการถมดินของสำนักสงฆ์ฯ. จึงมิได้มีเจตนาทุจริต ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๑๕ ตำบลอิสาน อำเภอมืองบุรีรัมย์จังหวัดบุรีรัมย์มีผู้ร้องเรียนต่อจังหวัดบุรีรัมย์ว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยบุกรุกพื้นที่รัฐด้วยการขุดหน้าดินบริเวณข้างทางรถไฟ หมู่ที่ ๑๕ ตำบลอิสาน ไปขายเพื่อประโยชน์ของตนเอง และกระทำการปลอมแปลงลายมือชื่อของราษฎร หมู่ที่ ๑๕ บ้านศิลาชัย ในการให้ความยินยอมขอใช้พื้นที่การรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ซึ่งได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีผู้ฟ้องคดีบุกรุกที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และนำดินที่ขุดไปขายเพื่อประโยชน์ของตนเอง ปรากฏว่า พระ ส. ซึ่งจำพรรษาที่สำนักสงฆ์ฯ. ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ประมาณต้นปี ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีได้ทำการขุดหน้าดินบริเวณข้างทางรถไฟเพื่อทำการปรับปรุงภูมิทัศน์และผู้ฟ้องคดีบอกกับพยานว่า ได้ขออนุญาตทางการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว พยานจึงได้ติดต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อขอซื้อดินที่ขุดจากบริเวณข้างทางรถไฟเพื่อมาถมบริเวณสำนักสงฆ์ในราคาคันรถละ ๓๐๐ บาท และชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๔,๐๐๐ บาท เมื่อชาวบ้านมาสอบถาม พยานจึงบอกว่าซื้อมาจากผู้ฟ้องคดีมิใช่การบริจาค ส่วนจำสืบทารวจ พ. ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ได้ติดต่อขอซื้อดินที่ขุดจากบริเวณดังกล่าวจากผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗๐ คันรถ ๆ ละ ๒๕๐ บาท และชำระเงินให้ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๗,๕๐๐ บาท และในการให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง พยานทั้งสองก็ยังยืนยันถ้อยคำที่ได้ให้กับคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่ไม่ควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เห็นได้ว่า การให้ถ้อยคำของพระ ส. และจำสืบทารวจ พ.

ให้ไว้ต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เป็นการให้ถ้อยคำหลังจากเกิดเหตุเมื่อประมาณต้นปี ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นเวลาที่ไม่นานและเป็นการให้ถ้อยคำในทันทีและต่อมาในการให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ บุคคลทั้งสองก็ยังคงยืนยันตามถ้อยคำที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าได้ซื้อดินมาจากผู้ฟ้องคดีถ้อยคำของบุคคลทั้งสองที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนย่อมมีน้ำหนักในการรับฟังมากกว่าถ้อยคำที่บุคคลทั้งสองเบิกความในฐานะพยานโจทก์ในคดีอาญาเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นระยะเวลานานนับแต่เหตุเกิดว่า มิใช่เป็นการซื้อขายดิน เป็นเพียงการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์เท่านั้น จึงรับฟังได้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำดินที่ขุดจากบริเวณข้างทางรถไฟไปถมให้สำนักสงฆ์ศ. และจำสิบตำรวจ พ. เป็นการซื้อขาย มิใช่เป็นลักษณะการบริจาค การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าในคดีอาญาศาลจังหวัดบุรีรัมย์จะพิพากษายกฟ้องผู้ฟ้องคดีโดยวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นการซื้อขายดินจึงมิใช่เป็นการทุจริตก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการลงโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด การลงโทษในคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้งหากมีความสงสัยตามสมควรว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่จึงให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้ผู้ถูกกล่าวหา การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อจะลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีผู้บังคับบัญชาจึงไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา เมื่อการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่นายตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑๐) ประกอบกับมาตรา ๖๑ ทวิวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่นายจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๗๙๕/๒๕๖๓)

๒.๒.๔๐ การพ้นจากตำแหน่งกำนันหรือสภาวัดกำนัน

มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสภาวัดกำนันเป็นผู้ช่วย คือ กำนัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน แต่ในการให้สภาวัดกำนันคนเดิมพ้นจากตำแหน่ง กฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น กำนันจึงมีอำนาจเปลี่ยนสภาวัดกำนันได้ด้วยตนเองการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้สภาวัดกำนันพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงตามคดีนี้ การออกคำสั่งให้สภาวัดกำนันพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปตามข้อเสนอของกำนัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากกำนันได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด กำนันได้มีหนังสือแจ้งพร้อมแนบคำสั่งให้สภาวัดกำนันคนดังกล่าวทราบ โดยหนังสือได้แจ้งว่า บัดนี้จังหวัดได้มีคำสั่งให้สภาวัดกำนันออกจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย กรณีจึงถือได้ว่าหนังสือแจ้งของกำนันเป็นคำสั่งที่แจ้งให้สภาวัดกำนันคนดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง โดยมีผลให้สภาวัดกำนันต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไป

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสภาวัดกำนันเพื่อช่วยเหลือ นาย ส. กำนันตำบลกะปาง ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อมา นาย ส. ได้รับอนุญาตให้ลาออกจากตำแหน่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งกำนันตำบลกะปางแทนนาย ส. หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงนายอำเภอทุ่งสง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอเปลี่ยนสภาวัดกำนันจากผู้ฟ้องคดีเป็นนาง น. โดยให้มีผลนับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้

รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งจังหวัดนครศรีธรรมราช ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป และออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นสารวัตรกำนันให้แก่ นาง น. โดยได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ แจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อทราบและดำเนินการต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แล้วเห็นได้ว่า ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วย คือ กำนัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน แต่ในการเปลี่ยนแปลงสารวัตรกำนัน กล่าวคือ ให้สารวัตรกำนันคนเดิมพ้นจากตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งสารวัตรกำนันคนใหม่นั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด ดังนั้น กำนันจึงมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้ด้วยตนเอง ซึ่งข้อเท็จจริงตามคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งสารวัตรกำนัน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันตำบลกะปาง เห็นได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่อย่างใด โดยผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาคำสั่งดังกล่าว คือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งพร้อมแนบคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย โดยหนังสือได้แจ้งว่าบัดนี้ จังหวัดได้มีคำสั่งให้สารวัตรกำนันออกจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย และโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันตั้งแต่เริ่มแรก หนังสือฉบับดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น จึงถือได้ว่าเป็นคำสั่งที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันนั่นเอง เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงมีผลนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษากำหนดคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เฉพาะส่วนที่ให้คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ถึงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ นั้น ที่ถูกต้องจะมีการเพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันไปจนถึงวันที่ทราบคำสั่ง คือ วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นอุทธรณ์มาในคดีนี้ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจแก้ไขคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นนี้ได้ พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เฉพาะส่วนที่ให้คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ถึงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๒/๒๕๖๑)

๒.๒.๔๑ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๑)

เมื่อที่สงวนเลี้ยงสัตว์ทุ่งหาดยบสาธารณประโยชน์ยังมิได้ถูกเพิกถอน ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด แม้อาจจะถูกกำหนดให้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ก็หาเป็นเหตุให้การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นสุดลงไม่ ดังนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปดำเนินการก่อสร้างลานจอดรถเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในที่สงวนเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว อันถือเป็นการเข้าใช้และเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งโดยไม่ปรากฏว่าได้รับอนุญาตให้เข้าดำเนินการดังกล่าวจากพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม อันเป็นการฝ่าฝืนต่อ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๐๔ หัวหน้าอุทยานแห่งชาติในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิมได้

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๔ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองโหล๊ะ ป่าคลองปอ และป่าคลองกันตัง ในท้องที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา และตำบลบ่อน้ำร้อน ตำบลบางสัก ตำบลเกาะลิบง อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔ ใช้ชื่อว่าอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม โดยมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ที่สงวนเลี้ยงสัตว์ทุ่งหาดypressารณประโยชน์ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๓๓๙๐/๒๕๑๔ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๔ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ พนักงานเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม ได้ตรวจสอบพื้นที่ดังกล่าวพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลิบง (ผู้ฟ้องคดี) ได้ดำเนินการก่อสร้างลานจอดรถ ขนาดพื้นที่ ๓,๓๓๑ ตารางวา โดยถมดินพร้อมบดอัดแน่น และปูหน้าดินด้วยหินเกล็ดในที่สาธารณะประโยชน์ดังกล่าว อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๖ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ฐานยึดถือครอบครอง ก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพซึ่งไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรอำเภอกันตัง เพื่อดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีและต่อมา หัวหน้าอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติ หาดเจ้าไหม หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (๘) การคุ้มครองดูแลและรักษา ทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๑๒) การท่องเที่ยว และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ที่ดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์และที่สาธารณะประจำตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลิบง อย่างไรก็ตามการใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ข้อ ๘ ของ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ กำหนด ให้ทบวงการเมืองผู้ขอใช้จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และจะต้องได้รับอนุมัติ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน จึงจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ส่วนข้อ ๑๐ ของระเบียบฉบับ เดียวกัน กำหนดให้การเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจากการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง ให้ดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และ วิธีการที่เกี่ยวข้องจำนวน ๒ ฉบับได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวง การเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะ

ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ของตน แต่การเข้าดำเนินการก่อสร้างลานจอดรถเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในที่สงวนเลี้ยงสัตว์ทุ่งหาดypressารณประโยชน์ซึ่งแม้จะถูกกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองโหล๊ะฯ แล้ว แต่เมื่อยังไม่ได้มีการเพิกถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจึงยังไม่พ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าไปดำเนินการก่อสร้างลานจอดรถในที่สงวนเลี้ยงสัตว์ทุ่งหาดypressารณประโยชน์อันถือเป็นการเข้าใช้และเปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวกำหนด

นอกจากนี้ มาตรา ๖๗ และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพาตบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นบทมาตรากำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกิจการที่จัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ยังได้กำหนดให้การทำหน้าที่หรือกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ บัญญัติว่า ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใด (๑) ยึดถือ หรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า (๒) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้อย่างไม้น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น (๑๓) เข้าไปดำเนินการกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติ ผิดไปจากสภาพเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลาย หรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณีถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม หรือถ้าไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายแก่อุทยานแห่งชาติพนักงานเจ้าหน้าที่จะกระทำการดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งเสียเองก็ได้ตามสมควรแก่กรณี และผู้กระทำความผิดมีหน้าที่ชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการเสียเองนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างลานจอดรถเพื่อให้บริการแก่นักท่องเที่ยว โดยถมดินพร้อมบดอัดแน่นและปูหน้าดินด้วยหินเกล็ดในที่ดินที่สงวนเลี้ยงสัตว์ทุ่งหาดypressารณประโยชน์ซึ่งเป็นอุทยานแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองโหล๊ะฯ โดยไม่ปรากฏว่าได้รับอนุญาตให้เข้าดำเนินการดังกล่าวจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน กรณีจึงเป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งอื่นใดในอุทยานแห่งชาติผิดไปจากสภาพเดิม อันฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงมีอำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลาย หรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำลายหรือถอนลานจอดรถออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติหาได้เหมาะสม หรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม จึงมิได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการก่อสร้างลานจอดรถเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อรองรับการท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐบาลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะลิบงและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ไม่อาจถือเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายได้พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่อ.๔๐๐/๒๕๕๕)

๒.๒.๔๒ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๒)

มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ดังนั้น กรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีราษฎรหลายรายก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องดำเนินการเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้นทุกรายรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง

ดังกล่าวทั้งหมดออกไปจากทางสาธารณประโยชน์การที่นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสิ่งปลูกสร้างเพียงบางรายหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากทางสาธารณประโยชน์โดยมิได้ดำเนินการให้ราษฎรรายอื่นที่มีสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์เช่นเดียวกันหรือถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไปด้วย ถือได้ว่านายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยในท้องที่ตำบลบ้านสร้าง อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยนายกเทศมนตรีตำบลบ้านสร้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่๒) ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำ ที่๒๐๖๖/๒๕๔๕ หมายเลขแดงที่ ๔๒๘/๒๕๔๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ครอบครองสิ่งก่อสร้างดังกล่าวได้ทำการรื้อถอนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังคงมีสิ่งปลูกสร้างของบุคคลอื่นที่รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์พิพาทอยู่ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งนายอำเภอ บางปะอิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่๑) ไม่ได้ดำเนินการใด ๆ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงตามผลการรังวัดสอบเขตทางสาธารณประโยชน์พิพาทปรากฏว่าทางสาธารณประโยชน์พิพาทซึ่งวัดจากแนวทางหลวงหมายเลข ๓๐๙ (ถนนโรจนะ) เข้ามาตามถนนเทศบาล ซอย ๓ ไปจนถึงถนนเทศบาล ซอย ๕ มีเนื้อที่ ๒ งาน ๒๑ ตารางวา โดยสภาพพื้นที่ทางสาธารณประโยชน์พิพาทประกอบด้วยแนวถนนคอนกรีตและรางระบายน้ำประกอบกับในระหว่างการพิจารณาคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สาขาวังน้อย ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตที่ดินด้านทิศใต้ของนาย ย. ที่ตั้งอยู่ติดทางสาธารณประโยชน์พิพาท เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สาขาวังน้อย ได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตที่ดินตามคำสั่งศาล โดยทำการรังวัดด้วยวิธีแผนที่ชั้น ๑ ระบบโครงข่ายดาวเทียม (ร.ว. ๔) และส่งรูปแผนที่พิพาทเพื่อแสดงผลการตรวจสอบต่อศาล ซึ่งผลการตรวจสอบแนวเขตที่ดินดังกล่าวพบว่าที่ดินด้านทิศใต้ของนาย ย. มีแนวหลังคาและแนวรั้วเหล็กของนาย ย. รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์พิพาท จากข้อเท็จจริงข้างต้นจึงเห็นได้ว่า ยังคงมีสิ่งปลูกสร้างของนาย ย. ที่เป็นหลังคาและรั้วเหล็กรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์พิพาท ทั้งนี้โดยที่มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นายอำเภอมิหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหน้าที่ดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาทำการรุกล้ำครอบครองทางสาธารณประโยชน์พิพาทตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมิได้ดำเนินการให้นาย ย. รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ออกไป จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์พิพาทตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของนาย ย. ที่รุกล้ำทางสาธารณประโยชน์พิพาทภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๙/๒๕๖๔)

๒.๒.๔๓ ผลการที่ผู้จัดสรรที่ดินได้ทำบันทึกคำแสดงเจตนาอุทิศที่ดิน

การที่ผู้จัดสรรที่ดินได้ทำบันทึกคำแสดงเจตนาอุทิศที่ดินส่วนที่เป็นถนนสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรให้แก่เทศบาลนครเพื่อเป็นถนนสาธารณประโยชน์ก่อนมีพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับย่อมส่งผลให้ถนนสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทันทีนับแต่วันที่มีการอุทิศให้ และเนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น

ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีการจดทะเบียนเป็นทางสาธารณประโยชน์เสียก่อน ดังนั้น แม้ผู้จัดสรรที่ดินจะไม่ได้ดำเนินการขอจดทะเบียนถนนสาธารณูปโภคดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ก็ไม่ได้มีผลทำให้ถนนพิพาทซึ่งตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วโดยผลของกฎหมายต้องเปลี่ยนแปลงไป เมื่อถนนพิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วย่อมมีผลให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใช้ถนนสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้และเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครที่จะต้องบำรุงรักษาถนนพิพาทต่อไปเฉพาะในส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบกับ มาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หากต่อมาถนนดังกล่าว เกิดการชำรุดจนไม่อาจสัญจรไปมาได้เทศบาลนครย่อมมีหน้าที่ต้องซ่อมแซมให้มีความมั่นคงแข็งแรงดังเดิมเพื่อให้สามารถใช้สัญจรได้อย่างปลอดภัย การที่เทศบาลนครดำเนินการซ่อมแซมเป็นถนนชั่วคราว โดยถนนชั่วคราวยังคงมีรอยแยกหรือรอยยุบของถนนและยังมีลักษณะที่ไม่มีความปลอดภัยในการสัญจร ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคนมีบ้านพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ช. ซึ่งเป็นหมู่บ้านจัดสรร ที่ตั้งอยู่บริเวณซอยชลวิจิตร ถนนพัฒนาการคูขวาง ตำบลคลัง อำเภอเมืองนครศรีธรรมราช จังหวัดนครศรีธรรมราช ติดกับคลองหน้าเมือง โดยในการก่อสร้างดังกล่าวหมู่บ้านจัดสรร ได้มีการแบ่งที่ดินบางส่วนเป็นถนนซอยในหมู่บ้าน มีความกว้าง ๘ เมตร ยาวประมาณ ๓๖๐ เมตร อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลนครนครศรีธรรมราชบางส่วน และอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปากนครบางส่วน ถนนส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ของเทศบาลนครนครศรีธรรมราช วัดจากศูนย์กลางถนนพัฒนาการคูขวางไปทางด้านทิศตะวันออก มีระยะทางประมาณ ๓๐๗.๗๖๓ เมตร ส่วนพื้นที่ถนนต่อจากนั้นจะอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลปากนคร และหลังการก่อสร้างถนนซอยในหมู่บ้าน ช. คือ ถนนซอยชลวิจิตรแล้วเสร็จ ผู้จัดสรรที่ดินได้ยกที่ดินบางส่วนที่ได้กันไว้เป็นถนนดังกล่าว เนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๖๔ ตารางวา ให้แก่เทศบาลนครนครศรีธรรมราชเพื่อใช้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ร่วมกัน ต่อมา นายกเทศมนตรีนครนครศรีธรรมราช (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการขุดลอกคลองหน้าเมือง ซึ่งชาวบ้านเห็นว่าเป็นการขุดลึกมาก จึงทักท้วงว่าหากขุดลอกลึกมากอาจทำให้ดินไหลและกำแพงดินพังได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีการขุดลอกคลองในลักษณะดังกล่าวต่อไป หลังจากนั้น ปรากฏว่าถนนท้ายซอยชลวิจิตรทรุดพังลงชาวบ้านจึงขอความช่วยเหลือต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้นำหินคลุกมาถมบรรเทาความเดือดร้อน แต่ถนนยังคงทรุดตัวอยู่เรื่อย ๆ จนกระทั่งถนนในช่วงกลางซอยทรุดพังเพิ่มอีกจุด ยาวประมาณ ๙๐ เมตร ลึก ๑ ถึง ๒ เมตร ชิดท่อระบายน้ำและทางเท้า ห่างจากอาคารที่พักอาศัย ๑ เมตร ไม่สามารถใช้สัญจรได้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการช่วยเหลือโดยการขอเปิดใช้ทางของเอกชนซึ่งอยู่ด้านหลังของหมู่บ้าน ช. ให้ใช้สัญจรเป็นการชั่วคราว ส่วนถนนที่ทรุดพังเสียหายได้ดำเนินการตอกเสาเข็มไม้และนำแผ่นโลหะมาทับตามแนวเสาเข็มป้องกันดินทรุดตัวและนำดินมาถมพร้อมทั้งลงหินคลุกทำเป็นถนนชั่วคราว กว้าง ๔ เมตร ยาว ๙๐ เมตร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ โดยอ้างว่างบประมาณในการจัดซื้อดินลูกรังถมถนนสูงเกินกว่าหนึ่งแสนบาทต้องจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ใช้เวลาประมาณ ๑ เดือน และถนนซอยชลวิจิตรไม่ใช่ถนนสาธารณะ หากต้องการดินถมถนนชั่วคราวให้ยื่นรายชื่อไปยังเทศบาลนครนครศรีธรรมราชจะได้ดำเนินการให้โดยด่วน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะประธานหมู่บ้าน ช. จึงมีหนังสือแนบรายชื่อผู้เดือดร้อนยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีและในวันถัดมาผู้ถูกฟ้องคดีได้นำดินมาถมให้แก่ชาวบ้านเห็นว่าดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำมาถม ด้อยคุณภาพเนื่องจากมีเศษหญ้าและขยะปะปนเป็นจำนวนมาก จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงแก้ไขใช้ดินถมที่มีคุณภาพมาถมให้ใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชได้มีหนังสือถึงป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครศรีธรรมราชเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือราษฎรในหมู่บ้าน ช. ตามอำนาจหน้าที่ และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคนเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ซ่อมแซมบำรุงรักษาถนนสาธารณประโยชน์ในหมู่บ้าน ช. ให้เป็นไปตามมาตรฐานการก่อสร้างทางในเขต

เทศบาล จึงนำดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมและบำรุงรักษาถนน สาธารณประโยชน์ในหมู่บ้าน ช. ให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรงและถาวร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการก่อสร้างหมู่บ้าน ช. ผู้จัดสรรที่ดินได้กันที่ดินบางส่วนฝังติดกับคลองหน้าเมืองให้เป็นถนนซอย ในหมู่บ้าน โดยเป็นถนนเส้นทางเดียวที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกคน และประชาชนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ช. สามารถใช้สัญจร เข้าออกสู่ถนนพัฒนาการคูขวางซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ได้กรณีจึงถือได้ว่า ถนนซอยชลวิจิตรซึ่งเป็นถนนซอย ในหมู่บ้านดังกล่าวเป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน และจะต้องตกอยู่ในภาระจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการ ดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไปและจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอม ลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากการก่อสร้าง ถนนซอยชลวิจิตรแล้วเสร็จ ผู้จัดสรรที่ดินได้ทำบันทึกราคาแสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็น สาธารณประโยชน์ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ มีใจความสรุปว่า ผู้จัดสรรที่ดินมีความประสงค์ยกที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่ง เนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๖๔ ตารางวา เพื่อให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ร่วมกัน กรณีจึงถือได้ว่า ผู้จัดสรรที่ดินได้แสดงเจตนาที่จะอุทิศที่ดิน ถนนซอยชลวิจิตรให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้ที่ดินถนนซอยชลวิจิตรตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเพณีทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตั้งแต่วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ เป็นต้นไป เมื่อที่ดินถนนซอยชลวิจิตรได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย ก่อนมีพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ และตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ก็ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีการจดทะเบียนเป็น ทางสาธารณประโยชน์เสียก่อน การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนดังกล่าวจึงถือเป็นเพียงกระบวนการภายในของผู้ถูกฟ้องคดี ที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นต่อไปเท่านั้น ดังนั้น แม้ผู้จัดสรรที่ดินจะไม่ได้ดำเนินการขอจดทะเบียนถนนสาธารณูปโภค ดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ก็ไม่ได้มีผลทำให้ถนนซอยชลวิจิตร ซึ่งตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว โดยผลของกฎหมายต้องเปลี่ยนแปลงไป และเมื่อที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วย่อมมีผลให้ ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใช้ถนนสาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้ที่ดินถนนซอยชลวิจิตรจึงหลุดพ้นจากภาระจำยอม ในการเป็นสาธารณูปโภคของที่ดินจัดสรรโดยสภาพตามผลของกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ และเป็นอำนาจ หน้าที่ของเทศบาลนครนครราชสีมาที่จะต้องบำรุงรักษาถนนซอยชลวิจิตรดังกล่าวต่อไปตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบกับมาตรา ๕๐(๒) มาตรา ๕๓(๑) และมาตรา ๕๖(๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องบำรุงรักษา ถนนซอยชลวิจิตรที่ผู้จัดสรรที่ดินอุทิศให้แก่เทศบาลนครนครราชสีมาเพื่อใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์ร่วมกัน เฉพาะในส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อต่อมาถนนดังกล่าวซึ่งสภาพเดิมเป็นถนนคอนกรีต ได้เกิดการชำรุดจนไม่อาจสัญจรไปมาได้ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ที่ต้องซ่อมแซมถนนดังกล่าวให้มีความมั่นคงแข็งแรง ดังเดิมเพื่อให้สามารถใช้สัญจรได้อย่างปลอดภัย แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนชั่วคราวไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏตามรูปถ่ายถนนซอยชลวิจิตรหลังจากที่เทศบาลนครนครราชสีมาลงดินลูกรังเพื่อซ่อมแซมถนน ชั่วคราวว่า ถนนที่ได้ทำการซ่อมแซมชั่วคราวยังคงมีรอยแยกหรือรอยยุบของถนนและยังมีลักษณะที่ไม่มีความปลอดภัย ในการสัญจร ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการซ่อมแซมถนนซอยชลวิจิตรในส่วนที่อยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของ ตนให้มั่นคงแข็งแรงปลอดภัยในการสัญจรดังกล่าว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการซ่อมแซมถนนซอยชลวิจิตรในส่วนที่อยู่ในเขต พื้นที่ความรับผิดชอบของตนให้อยู่ในสภาพมั่นคงแข็งแรงปลอดภัยในการสัญจรตามงบประมาณที่มีอยู่ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๔๙๕/๒๕๖๔)

๒.๒.๔๔ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การที่ผู้ฟ้องคดีนำที่ดินที่ตนซื้อมาจากผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาดไปขออนุญาตที่ดิน โดยให้ถ้อยคำพร้อมทั้งลงลายมือชื่อในแบบบันทึกถ้อยคำอุทธรณ์ที่สาธารณประโยชน์(ท.ด. ๑๖) มีใจความสำคัญว่า เจ้าของเดิมได้เคยอุทธรณ์ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งมีประชาชนร่วมกันใช้อยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ที่ดินพิพาทไว้ให้เป็นที่ยุติของสาธารณประโยชน์ต่อไป โดยได้นำรังวัดกันออกจากส่วนที่จะขออนุญาตที่ดิน ประกอบกับได้ลงลายมือชื่อรับรองรูปแบบที่ในกระดาดบาง (ร.ว. ๙) ที่มีข้อความระบุว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แย้งคัดค้านว่า ที่ดินพิพาทมิใช่ที่สาธารณประโยชน์กรณียอมเชื่อได้ว่าเจ้าของเดิมมีการแสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินพิพาทให้เป็นที่ยุติของสาธารณประโยชน์จริง ซึ่งต่อมาได้มีการก่อสร้างลานคอนกรีตสำหรับตากข้าวบนที่ดินดังกล่าว ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตั้งแต่วันที่ผู้ครอบครองเดิมแสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินแล้ว ที่ดินที่พิพาทจึงเป็นที่ยุติที่ต้องห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดเอาตามมาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังนั้น ไม่ว่าผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินพิพาท ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จะเข้าดำเนินการคัดค้านการยึดของเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือไม่ก็ไม่ทำให้สภาพของที่ดินที่เป็นที่ยุติของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป และเมื่อที่ดินพิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การดำเนินการเพื่อยุติ น.ส.ล. ในที่ดินพิพาทจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

นาย บ. บิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์(น.ส. ๓) เลขที่ ๖๑ หมู่ที่ ๕ ตำบลเขาหิน อำเภอบางบาล จังหวัดสุพรรณบุรีต่อมา นาย บ. ได้นำที่ดินตาม น.ส. ๓ แปลงดังกล่าวไปจดทะเบียนจำนองเป็นประกันหนี้ไว้กับสหกรณ์การเกษตรและได้ถูกนำออกขายทอดตลาด โดยมีนาง พ. เป็นผู้ซื้อได้จากการขายทอดตลาด และนาง พ. ได้ขายที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งบุคคลอื่นอีกสี่ราย ต่อมาผู้ฟ้องคดีและบุคคลทั้งสี่รายดังกล่าวได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรีสาขาเดิมบางนางบวช (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) โดยในวันทำการรังวัด เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียง ผู้ปกครองท้องที่ ผู้แทนของนายกเทศมนตรีตำบลเขาหิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ไปร่วมระวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินครบทุกด้าน และภายหลังจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศแจกโฉนดที่ดินแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ออกโฉนดที่ดินให้เป็นกรรมสิทธิ์รวมของผู้ฟ้องคดีกับพวก จากนั้นผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมที่ดินดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวกคนละแปลงตามคำขอ ต่อมานายอำเภอบางบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในที่ดินที่เป็นลานปูนพิพาทซึ่งด้านทิศตะวันออกจดที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวก โดยได้มีการนำหลักปูนไปปักรอบ ลานปูนพิพาท จำนวน ๔ หลัก ซึ่งมีบางหลักขวางทางเข้าออกที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีกับพวกจึงได้ยื่นคำขอคัดค้านการออก น.ส.ล. โดยอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน ตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๖๑ ที่ถูกนำออกขายทอดตลาด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่รับคำคัดค้านดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า ทั้งนาย บ. ผู้ครอบครองเดิม และผู้ฟ้องคดีทั้งสามกับพวกได้อุทธรณ์ที่ดินพิพาทให้เป็นที่ยุติของสาธารณประโยชน์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการดำเนินการออก น.ส.ล. ในบริเวณที่ดินพิพาท และให้ถอนหลักปูนที่พนักงานเจ้าหน้าที่นำมาปักรอบที่ดินพิพาทเฉพาะหลักปูนที่ขวางทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงจากบันทึกถ้อยคำ (ป.ค. ๑๔) ฉบับลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ ของกำนันตำบลเขาหินและราษฎรที่อาศัยอยู่ในท้องที่บ้านดอนอุโลก หมู่ที่ ๕ ตำบลเขาหิน อำเภอบางบาล จังหวัดสุพรรณบุรี ซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์และให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่า นาย บ. ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๖๑ ได้อุทธรณ์ที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา ที่เป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตาม น.ส. ๓ ดังกล่าว ให้เป็น

ที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นลานตากข้าวมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๓๒ โดยใช้งบประมาณจากโครงการพัฒนาตำบล (กสข.) ของกรมพัฒนาชนบท ในการก่อสร้างลานคอนกรีตในปีพ.ศ. ๒๕๓๔ ปัจจุบันใช้เป็นลานคอนกรีตสำหรับตากข้าวร่วมกัน และใช้เป็นลานเล่นกีฬา ประกอบกับปรากฏว่าในชั้นการรังวัดเพื่อเปลี่ยนเอกสารสิทธิในที่ดินจาก น.ส. ๓ เลขที่ ๖๑ เป็นโฉนดที่ดินตามคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับพวก ซึ่งได้ดำเนินการรังวัด ในวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้นำรังวัดและให้ถ้อยคำพร้อมทั้งลงลายมือชื่อ ในแบบบันทึกถ้อยคำอุทิตที่สาธารณประโยชน์(ท.ด. ๑๖) ฉบับลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ว่า “สำหรับที่ดินตาม น.ส. ๓ นี้ ปรากฏว่ามีที่ดินบางส่วนตรงกลางแปลง ปัจจุบันเจ้าของเดิมได้เคยอุทิตเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่และใช้ประโยชน์เป็นลานตากข้าวได้ ซึ่งมีประชาชนร่วมกันใช้อยู่ข้าพเจ้าจึงได้อุทิตที่ดินบริเวณนี้เดิมเป็นลานปูนตากข้าวไว้ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ต่อไป โดยได้นำรังวัดกันออกจากส่วนที่ข้าพเจ้าจะขอออกโฉนดที่ดิน” ซึ่งคำนวณเนื้อที่ที่กันไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ประมาณ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา โดยผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ลงลายมือชื่อรับรองนกระดาชบาง (ร.ว. ๙) ที่มีข้อความระบุว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ส่วนที่ดินที่เหลือนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาแล้วออกเป็นโฉนดที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์รวม ให้กับผู้ฟ้องคดีกับพวก และเมื่อผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ยื่นคำขอรังวัดแบ่งกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินตามโฉนดดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงออกโฉนดที่ดินให้คนละแปลงตามที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกนำทำการรังวัดและร้องขอ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกได้แย่งคัดค้านว่า ที่ดินพิพาทมิใช่ที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้น แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าการอุทิตที่ดินของนาย บ. ได้มีการทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เชื่อได้ว่า นาย บ. ได้แสดงเจตนาอุทิตที่ดินพิพาทให้เป็นที่สาธารณประโยชน์จริง และเมื่อฟังว่านาย บ. แสดงเจตนาอุทิตที่ดินพิพาทให้เป็นลานตากข้าวสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และต่อมาได้มีการก่อสร้างลานคอนกรีตสำหรับตากข้าวบนที่ดินดังกล่าวที่ดินพิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตั้งแต่วันที่ นาย บ. แสดงเจตนาอุทิตที่ดิน ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกแสดงเจตนาอุทิตที่ดินพิพาทให้กับทางราชการตามแบบบันทึกถ้อยคำอุทิตที่สาธารณประโยชน์ (ท.ด. ๑๖) ฉบับลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ รวมถึงการที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ลงลายมือชื่อรับรองรูปแบบที่ในกระดาชบาง (ร.ว. ๙) ที่มีข้อความระบุว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นเพียงการยืนยันหรือรับรองว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกรับรู้ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ เพราะมีการอุทิตให้โดยเจ้าของที่ดินเดิมแล้วเท่านั้นมิได้มีผลเป็นการอุทิตที่ดินซ้ำแต่อย่างใด และเมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ จึงเป็นที่ดินที่ต้องห้ามมิให้บุคคลใดเข้ายึดเอาตาม มาตรา ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเข้าดำเนินการคัดค้านการยึดของเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือไม่ก็ไม่ทำให้สภาพของที่ดินที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่พิพาทตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหลักฐานเพื่อแสดงอาณาเขตของที่ดินพิพาทโดยการขอรังวัดเพื่อกออก น.ส.ล. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แทนอธิบดีกรมที่ดินในการจัดให้มี น.ส.ล. สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๘ ตรีวรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสามดำเนินการเพื่อกออก น.ส.ล. ในที่ดินพิพาท ซึ่งเคยเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๖๑ เนื้อที่ประมาณ ๒ งาน ๑๐ ตารางวา จึงเป็นการกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อไม่ปรากฏว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามแสดงที่ตั้งของที่ดินพิพาทโดยการที่นำหลักปูนไปปักแสดงแนวเขตที่ดินสาธารณะทั้งสี่ด้าน รุกล้ำที่ดินส่วนอื่นของผู้ฟ้องคดีจึงมิได้มีการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๕๗/๒๕๖๓)

๒.๒.๔๕ การสงวนหวงห้ามที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์

การสงวนหวงห้ามที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ในช่วงเวลาก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มีผลใช้บังคับ ไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน และวิธีการในการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐในขณะนั้นอาจกระทำโดยพระบรมราชโองการ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประกาศของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ และจะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อการใดก็ได้ตั้งนั้น การที่ผู้รักษาการแทนนายอำเภอในฐานะหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ และเป็นกรรมการอำเภอตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ให้ราษฎรใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวในสมัยนั้น ได้ประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน “ป่าหนองโสน” เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๔๖๘ จึงเป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ที่มีอำนาจอันชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อเนื่องมาจากบิดาโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และได้เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ว่าบิดาของตนได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อนมีการประกาศสงวนหวงห้ามให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ผู้ฟ้องคดีจึงมีผู้มีส่วนสิทธิในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะครอบครองและทำประโยชน์เป็นระยะเวลานานเท่าใดก็ไม่อาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การที่ทางราชการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตั้งอยู่หมู่ที่ ๖ ตำบลแสงพันธ์ (ตำบลแกใหญ่เดิม) อำเภอเมืองสุรินทร์จังหวัดสุรินทร์ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับมอบการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาจากนาย ส. ผู้เป็นบิดาเมื่อปีพ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นการครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลที่เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนจะมีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน “ป่าหนองโสน” ให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ซึ่งเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๘ มีการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าว ผลการรังวัดได้เนื้อที่ ๑,๐๖๑ ไร่ ๓ งาน ๗๓ ตารางวา แต่ไม่สามารถออก น.ส.ล. ได้เนื่องจากมีราษฎรคัดค้านจนนำไปสู่การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ต่อมา นายอำเภอเมืองสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหนังสือถึงเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ “ป่าหนองโสน” โดยการรังวัดครั้งนี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๔ และเสร็จสิ้นการดำเนินการเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ผลการรังวัดได้เนื้อที่ ๑,๐๒๕ ไร่ ๑ งาน ๑๗ ตารางวา ซึ่งก็ได้มีราษฎรคัดค้านการรังวัด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนตำบลแสงพันธ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อขอให้พิจารณายืนยันผลการรังวัดดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นชอบผลการรังวัดออก น.ส.ล. แปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ “ป่าหนองโสน” ซึ่งได้รังวัดเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีประกาศสำนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์เรื่อง ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (แปลงป่าหนองโสน) ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๗ แจงให้ประชาชนทราบและแจ้งสิทธิคัดค้านการออก น.ส.ล. แปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ “ป่าหนองโสน” ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการประกาศออก น.ส.ล. ดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิทางศาลภายใน ๖๐ วัน หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วไม่ไปใช้สิทธิทางศาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการออก น.ส.ล. ต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการรังวัดดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากรังวัดทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงนำคดี

มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท และห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ดำเนินการออก น.ส.ล. ในที่ดินแปลงที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” หรือเพิกถอน น.ส.ล. ในที่ดินพิพาท

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน “ป่าหนองโสน” เป็นที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ในช่วงเวลา ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มีผลใช้บังคับโดยในช่วงเวลาดังกล่าว ไม่มีบทกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน และวิธีการในการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้แต่อย่างใด การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐในขณะนั้นอาจกระทำโดยพระบรมราชโองการ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประกาศของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่และจะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อการใดก็ได้ ดังนั้น การที่ปลัดอำเภอเมืองสุรินทร์รักษาการแทนนายอำเภอเมืองสุรินทร์ซึ่งเป็นหัวหน้าการปกครองทั่วไปในอำเภอ และเป็นกรรมการอำเภอคนหนึ่งตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ที่เลี้ยงปศุสัตว์ให้ราษฎรใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน “ป่าหนองโสน” เป็นที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๔๖๘ ย่อมเป็นการประกาศสงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์โดยเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ที่มีอำนาจอันชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ดิน “ป่าหนองโสน” ตามหลักฐานการขึ้นบัญชีสำรวจที่หวงห้ามสำหรับสาธารณประโยชน์ตำบลแกใหญ่อำเภอเมืองสุรินทร์จังหวัดสุรินทร์หรือที่เรียกว่าที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” จึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนกรณีที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน”หรือไม่นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีการดำเนินคดีอาญากับราษฎรผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” หลายครั้ง เช่น คดีของศาลจังหวัดสุรินทร์คดีหมายเลขแดง ที่ ๑๒๗๗-๑๒๘๐/๒๕๒๗ ศาลพิพากษาว่าจำเลยบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ให้จำเลยและบริวารออกจากพื้นที่ และคดีของศาลฎีกา คดีหมายเลขแดงที่ ๔๒๙๕-๔๒๙๘/๒๕๔๒ ซึ่งผู้ปกครองท้องที่ได้เบิกความต่อศาลว่า ตนเห็นป่าหนองโสนตั้งแต่จำความได้ชาวบ้านใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าร่วมกัน สมัยเป็นเด็กเคยนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในป่าหนองโสน โดยคดีดังกล่าวศาลฎีกาพิพากษาว่าจำเลยบุกรุกที่ดินป่าหนองโสนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ขณะเดียวกันระหว่างปีพ.ศ. ๒๕๓๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีโครงการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในจังหวัดสุรินทร์ราษฎรบางรายยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ตน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการให้จึงยื่นหนังสือร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งราษฎรผู้ร้องทุกข์ยอมรับในคำร้องว่าที่ดินที่ตนครอบครองและทำประโยชน์ตั้งอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้วมีคำวินิจฉัย ที่ ๑๔๔/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่าที่ดินที่ผู้ร้องทุกข์ครอบครองและทำประโยชน์เป็นที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” ผู้ร้องทุกข์จึงไม่มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว ต่อมาผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกให้แก่ราษฎร ทับที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” และให้ออก น.ส.ล. แปลงที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองสูงสุดรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่าที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๔๑/๒๕๕๗ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการออก น.ส.ล. แปลงที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” เฉพาะส่วนที่ไม่มีการคัดค้าน หรือมีการคัดค้านแต่ผู้คัดค้าน ไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดจากข้อเท็จจริงข้างต้นจะเห็นได้ว่า ราษฎรในพื้นที่ตำบลแกใหญ่และตำบลแสงพันอำเภอเมืองสุรินทร์จังหวัดสุรินทร์ทราบถึงความมีอยู่ของที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” เคยนำสัตว์เข้าไปเลี้ยงในพื้นที่ดังกล่าว และตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำพิพากษาของศาลจังหวัดสุรินทร์คำพิพากษาของศาลฎีกาตลอดจนคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ได้รับฟังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความมีอยู่และที่ตั้งของ

ที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” นอกจากนี้ในการรังวัดสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ “ป่าหนองโสน” ได้มีผู้สูงอายุในพื้นที่ร่วมนำรังวัดสอบเขตด้วย ทั้งยังปรากฏผลการรังวัดว่าหลักฐานที่ดินเดิม (ส.ค. ๑ และ น.ส. ๓) ของที่ดินแปลงข้างเคียงด้านทิศตะวันตกและทิศใต้ระบุว่าจัดทำเลเลี้ยงสัตว์ กรณีจึงฟังได้ว่า ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวตั้งอยู่ที่ตำบลแสงพันธ์อำเภอเมืองสุรินทร์จังหวัดสุรินทร์เมื่อการประกาศสงวนหวงห้าม ที่ดิน “ป่าหนองโสน” เป็นที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์กำหนดให้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวมีอาณาเขต ทั้งสี่ด้านยาวด้านละ ๓๐ เส้น (๑,๒๐๐ เมตร) ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส และผลการรังวัดสอบเขต ที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” ในปีพ.ศ. ๒๕๔๔ ได้รูปแผนที่คล้ายรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส อีกทั้งความยาว ของอาณาเขตที่ได้จากการรังวัดสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวจากอาณาเขตด้านทิศตะวันตก ไปทางทิศตะวันออก และจากอาณาเขตด้านทิศใต้ไปทางทิศเหนือ ปรากฏว่ามีความยาวใกล้เคียง ๓๐ เส้น จึงเชื่อได้ว่าที่สาธารณประโยชน์ ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” แปลงที่ประกาศสงวนหวงห้ามในปีพ.ศ. ๒๕๖๘ และแปลงที่มีการรังวัดสอบเขตที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นที่ดินแปลงเดียวกัน ประกอบกับเมื่อพิจารณาแผนผังที่ตามเอกสารท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ระบุ ตำแหน่งที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านการรังวัดเพื่อออก น.ส.ล. และรูปแผนที่ตามผลการรังวัดสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ทำเล เลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๔๔ จะเห็นได้ว่า ที่ดินพิพาทตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ “ป่าหนองโสน”

เมื่อผู้ฟ้องคดียอมรับว่าเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ต่อเนื่องจากนาย ส. บิดาของตน โดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมิได้เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามข้ออ้าง ของตนว่านาย ส. ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาก่อนประกาศสงวนหวงห้ามที่ดิน “ป่าหนองโสน” เป็น ที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์เมื่อปีพ.ศ. ๒๕๖๘ โดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาท โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ผู้ฟ้องคดีจะครอบครองและ ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาเป็นระยะเวลานานเท่าใด ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสี่ดำเนินการรังวัดเพื่อออก น.ส.ล. แปลงที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์“ป่าหนองโสน” จึงเป็นการกระทำที่ชอบ ด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน พิกษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๖๑/๒๕๖๓)

๒.๒.๔๖ การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การที่เจ้าของที่ดินยินยอมอุทิศที่ดินของตนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยไม่ปรากฏว่ามีการบังคับ ชูเชิญ ย่อมมีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว ไม่อาจสูญสิ้นไป เว้นแต่จะมีการถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในการดำเนินการถอนสภาพที่ดินจากการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่มีกฎหมายใด กำหนดให้นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ถอนสภาพที่ดินดังกล่าว ดังนั้น เมื่อเจ้าของเดิมแสดงความประสงค์จะขอที่ดิน ดังกล่าวคืนจากนายอำเภอท้องที่ที่แต่นายอำเภอท้องที่มีได้คืนให้จึงไม่ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๙๓ ตำบล โพธิ์ประทับช้าง อำเภอ โพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร ได้ยื่นคำขอสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าว แต่ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๗ ในฐานะผู้แทน นายอำเภอโพธิ์ประทับช้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้คัดค้านการรังวัด โดยอ้างว่า มีการนำชี้แนวเขตรุกล้ำ

ทางสาธารณประโยชน์พนักงานเจ้าหน้าที่จึงเรียกคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไปทำการสอบสวนใกล้เคียง ปรากฏว่าคู่กรณีไม่สามารถตกลงแนวเขตได้พนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้แจ้งให้คู่กรณีไปฟ้องศาลภายใน ๙๐ วัน แต่ไม่มีการฟ้องศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ต่อมาสำนักงานที่ดินจังหวัดพิจิตร สาขาโพธิ์ประทับช้าง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๗ ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. ไปให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ตกลงกันว่า ให้มีทางสาธารณประโยชน์คงเดิม โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เจรจาให้ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. อุทิศที่ดินบางส่วนเพื่อเป็นทางสาธารณประโยชน์และมีการทำบันทึกข้อตกลงอุทิศที่ดินดังกล่าว หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีและนาง ป. ได้ยื่นคำขอแบ่งหักที่ดินบางส่วนตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๙๓ เป็นที่สาธารณประโยชน์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดและแบ่งหักที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยจดทะเบียนแบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีได้ก่อสร้างถนนคอนกรีตลงบนที่ดินที่ตนอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยสัญญาไว้ทำให้ชาวบ้านนำต้นไม้มาปลูกกรูล้อมทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว จึงได้สอบถามและขอคืนที่ดินกับเจ้าหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าที่ดินที่ยกให้เป็นของรัฐแล้วไม่สามารถขอคืนได้ ซึ่งภายหลังบุตรของผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว แต่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้สัญญาว่าจะสร้างถนนคอนกรีตให้การเจรจาใกล้เคียงขอให้มีการอุทิศที่ดินเพื่อเปิดใช้เป็นทางสาธารณประโยชน์มีเจตนาเพียงต้องการให้เป็นทางสาธารณประโยชน์เช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรณีที่ตนอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์เกิดจากหลงเชื่อว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะทำถนนคอนกรีตในที่ดินดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนที่ดินที่แบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมอุทิศที่ดินบางส่วนของตนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยไม่ปรากฏว่ามีการบังคับขู่เข็ญ ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแม้ว่าสภาพทางพิพาทจะถูกปล่อยให้รกร้างว่างเปล่ามานาน จนมีต้นไม้และวัชพืชขึ้นปกคลุมทั่วไป และราษฎรบริเวณใกล้เคียงไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม แต่สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ไม่อาจสูญสิ้นไป เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอดังกล่าวตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการถอนสภาพที่ดินที่พิพาทอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่คืนที่ดินที่แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลอกลวง โดยสัญญาว่าจะทำถนนในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอุทิศให้โดยอาจทำเป็นทางคอนกรีตหรือลาดยางไปแล้วเสร็จภายใน ๕ ปี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับให้ชาวบ้านที่อยู่ฝั่งตรงข้ามที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินรุกล้ำเข้ามาในที่ดินที่แบ่งหักเป็นทางสาธารณประโยชน์ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องสูญเสียที่ดินดังกล่าว นั้น เมื่อบันทึกข้อตกลงแบ่งหักที่ดินของตนเพื่อเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาทมิได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อสัญญาไว้ อีกทั้งได้มีการนำทำการรังวัดและนำขั้วปักหลักเขตใหม่โดยผู้ฟ้องคดีได้ลงนามและนำขั้วปักหลักเขตด้วยตนเองโดยมิได้โต้แย้งคัดค้านการรังวัดข้างต้นจึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียอมรับการแบ่งหักที่ดินดังกล่าวแล้ว พิจารณายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๘๕๕/๒๕๕๙)

๒.๒.๔๗ การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปใช้ก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชน หรือศาลาประชาคม

การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปใช้ก่อสร้างอาคาร ร้านค้าชุมชน หอกระจายข่าว หรือศาลาประชาคม แม้จะมีวัตถุประสงค์เป็นการปลูกสร้างเพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม แต่ก็มีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลหลุดพ้นจากหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใดไม่ตั้งนั้น การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้บุกรุกที่ดินดังกล่าวและมิได้ดำเนินการเพื่อให้มีการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๔๙๐ เลขที่ ๒๒๙๔๘ และเลขที่ ๒๔๔๑๔ ซึ่งตั้งอยู่หมู่บ้านเกษร หมู่ที่ ๑๕ ตำบลศิลา อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ต่อมาราษฎรในหมู่บ้านดังกล่าวได้มีมติให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารตลาดชุมชน หอกระจายข่าวและศาลาประชาคมหรือศาลาอเนกประสงค์บนที่ดินสาธารณประโยชน์หนองขอนแก้วในบริเวณพื้นที่ส่วนที่คั่นอยู่ระหว่างที่ดินของผู้ฟ้องคดีกับถนนทางหลวงจังหวัดสายขอนแก่นหนองหิน (ถนนกสิกรรมทุ่งสร้าง) หลังจากมีการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่าการก่อสร้างอาคาร ร้านค้าและศาลาอเนกประสงค์ในพื้นที่พิพาทปิดกั้นด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและกีดขวางทางเข้าออกตามปกติรวมทั้งมีผู้ประกอบการค้าส่วนหนึ่งปล่อยน้ำเสีย และสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนดังกล่าว โดยขอให้คงสภาพความเป็นถนนสายเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือสั่งการให้ทางหลวงชนบทจังหวัดขอนแก่นและนายอำเภอเมืองขอนแก่นตรวจสอบข้อเท็จจริงและประสานงานกับองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาละเอียดงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศิลา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับ ยังไม่ได้มีการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และถือปฏิบัติต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ทำให้ประโยชน์ในการใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีต้องลดลง และให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริเวณที่ดินพิพาทที่มีการปลูกสร้างอาคารร้านค้าชุมชน หอกระจายข่าว และศาลาอเนกประสงค์เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๓๓๗๕/๒๕๑๔ ไว้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลใดบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้ใดฝ่าฝืน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลดังกล่าวตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบกับ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒/๒๕๔๓ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแม้ว่าการก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชน หอกระจายข่าว และศาลาอเนกประสงค์ในที่ดินพิพาทจะไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์ในการใช้สอยที่ดินของตน ทั้งยังมีวัตถุประสงค์เป็นการปลูกสร้างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือประโยชน์แก่ส่วนรวม มิใช่บุกรุกไปปลูกสร้างเพื่อประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยมีชอบเป็นการส่วนตัว และบทบัญญัติมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่น ทั้งนี้การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหาได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หลุดพ้นจากขณะนั้นจะได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ด้วยก็ตาม แต่การเข้าไปใช้

หน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแต่อย่างใด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในการสั่งให้รื้อถอนอาคารออกไปจากที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ยังมีหน้าที่ในการดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการเพียงตรวจสอบพื้นที่พิพาทแล้วรายงานต่อนายอำเภอเมืองขอนแก่นว่าที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ยังคงปล่อยให้ผู้บุกรุกเข้าไปแสวงหาประโยชน์ปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณประโยชน์พิพาท โดยมีได้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้ดำเนินการให้มีการขอใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

จากหลักฐานภาพถ่ายบริเวณที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างส่งต่อศาลปรากฏว่า มีการปลูกสร้างเพิงร้านค้าและร้านอาหารติดกัน ทั้งยังมีห้องน้ำและอุปกรณ์การชักล้างอยู่ริมถนนด้านที่ติดกับที่สาธารณประโยชน์พิพาท โดยไม่ปรากฏทางระบายน้ำหรือท่อระบายน้ำบริเวณริมถนน และสภาพที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านที่ติดกับอาคารร้านค้ามีลักษณะต่ำกว่าอาคารร้านค้าซึ่งปลูกสร้างอยู่ติดกับไหล่ถนน จึงเชื่อว่าน่าจะมีการปล่อยน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่จะออกคำสั่งห้ามไม่ให้ผู้ใดก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งมีหน้าที่ในการระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการสั่งการ กำชับ หรือนำให้ต้องปฏิบัติเสียก่อน การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและได้มีการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข พิกษาษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่สาธารณประโยชน์หนองซอแมวและไหล่ทางถนนกสิกรรมทุ่งสร้าง รวมทั้งยับยั้งมิให้ประชาชนในละแวกใกล้เคียงปล่อยน้ำเสียและสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๗๙๘/๒๕๕๘)

๒.๒.๔๘ นายอำเภอประสานองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่สาธารณประโยชน์

นายอำเภอท้องที่มีอำนาจหน้าที่ร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดไว้ การที่นายอำเภอท้องที่ดำเนินการกับกรณีที่มีการสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำที่สาธารณประโยชน์เพียงประสานองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น และเมื่อผู้บุกรุกไม่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปก็ไม่ปรากฏว่านายอำเภอท้องที่ และองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการใด ๆ ให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ออกไปจากที่สาธารณประโยชน์กรณียอมถือได้ว่านายอำเภอท้องที่และองค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าว ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและยังเป็นกรณีที่นายอำเภอท้องที่ละเลยต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกส่วนหนึ่งด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ในปีพ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เลขที่ ๓๘/๒๔๘๘ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้นำรังวัดรูล้ำทางสาธารณประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และราษฎรในพื้นที่ใช้เป็นทางเข้าออกถนนสายเอเชีย และรูล้ำที่ดินที่มีศาลเจ้าซึ่งราษฎรในพื้นที่ร่วมกันก่อสร้างขึ้นตั้งอยู่ส่วนในการรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่า มีการรังวัดคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ทำให้ได้เนื้อที่เพิ่มขึ้นจากเดิม รวมทั้งมีการก่อสร้างบ้านและรั้วคอนกรีตด้านที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปจดคลองท่อสาธารณประโยชน์กีดขวางการใช้เส้นทางเข้าออกไปสู่ถนนสาธารณประโยชน์จึงร้องเรียน กรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้สั่งการให้นายอำเภอบางปะหัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีตามข้อร้องเรียน และผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวด้วย ผลการสอบสวนของคณะกรรมการฯ และผลการตรวจสอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ความตรงกันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำการปลูกสร้างบ้านและรั้วคอนกรีตรูล้ำเข้าไปในเขตคลองท่อสาธารณประโยชน์จริง ส่วนกรณีทางพิพาทและศาลเจ้าในที่ดินพิพาทนั้น คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าทางพิพาทมีใช้ทางสาธารณประโยชน์และศาลเจ้าดังกล่าวเป็นศาลเจ้าที่เจ้าของที่ดินสร้างขึ้นในที่ดินของตนเอง ไม่ใช่ศาลเจ้าที่ประชาชนทั่วไปมากราบไหว้ร่วมกัน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทราบ เพื่อดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่สาธารณประโยชน์แต่ยังไม่มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แก้อิโณดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง กับสั่งห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ต่อมาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้อินมาเป็นคดีของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ประเด็นที่หนึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๘๗๘๒ กับที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๕๖๖๓ เป็นที่ดินแปลงเดียวกันและมีเจ้าของคนเดียวกัน คือ นาย ร. และนาง ท. แต่ต่อมาทายาทของบุคคลทั้งสองได้ขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗๘๒ ให้แก่นาย จ. ปู่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทำให้ที่ดินของนาย จ. ไม่ติดทางสาธารณประโยชน์จำเป็นต้องเดินผ่านที่ดินตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๕๖๖๓ เพื่อเข้าออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗๘๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดจนราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงต่างก็รู้หรือควรรู้ว่าทางเดินดังกล่าวอยู่ในที่ดินที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ประกอบกับปัจจุบันผู้ใช้ทางเดินพิพาทมีเพียงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และบริวารเท่านั้น ทางเดินพิพาทจึงไม่ใช่ทางสาธารณประโยชน์แต่เป็นทางภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗๘๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๓๘๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีบทบัญญัติมาตรา ๑๓๙๐ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันห้ามมิให้เจ้าของภาระทรัพย์สินประกอบกรรมใด ๆ อันจะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกแต่เนื่องจากได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ว่าให้กันที่ดินทางด้านทิศตะวันออกของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และบริวารใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะแทนทางเดินพิพาทในที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าของภาระทรัพย์สินซึ่งภาระจำยอมจะต้องเพียงส่วนหนึ่งแห่งภาระทรัพย์สินดังกล่าว ขอให้ย้ายภาระจำยอมไปยังส่วนอื่นของภาระทรัพย์สินโดยการย้ายนั้นเป็นประโยชน์แก่ตน แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้ความสะดวกของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินสามทรัพย์สินลดน้อยลงตามนัยมาตรา ๑๓๙๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รังวัด

สอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๙ ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบข้อ ๕ และข้อ ๑๐ ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีเจ้าของที่ดินข้างเคียงและผู้ปกครองท้องที่รับรองแนวเขตครบทุกด้านจึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนศาลเจ้าในที่ดินพิพาท ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าศาลเจ้าดังกล่าวเป็นศาลเจ้าสาธารณะหรือกุศลสถาน ประกอบกับ ผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ก็ได้ความว่า ศาลเจ้าดังกล่าวเจ้าของที่ดินเดิมเป็นผู้บำรุงรักษาซ่อมแซม มาโดยตลอด และไม่มีบุคคลทั่วไปเข้ามาเกี่ยวข้อง เว้นแต่ในการทำบุญปีละครั้งที่ชาวบ้านใกล้เคียงจะมาร่วมทำบุญด้วย จึงไม่มีลักษณะเป็นศาลเจ้าสาธารณะที่บุคคลทั่วไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน การรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๖๖๓ และ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินดังกล่าวตามผลการรังวัดจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำการปลูกสร้างบ้านและรั้วกำแพงคอนกรีต รุกล้ำเข้าไปในเขตคลองท่อสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างชัดตั้งแต่วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือรายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ประธานคณะกรรมการฯ ทราบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ดำเนินการ ใดๆ เพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวออกไป มีเพียงหนังสือแจ้งองค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองให้แจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทราบ เพื่อดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปเท่านั้น ซึ่งจนถึงปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ก็ยังไม่ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป คลองท่อสาธารณประโยชน์รวมทั้งไม่ปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมืองได้ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และองค์การบริหาร ส่วนตำบลขวัญเมืองละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๖๘ (๘) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ประกอบกับข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดไว้และโดยที่มาตรา ๖๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ประกอบ มาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการด้วย กรณีจึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลย ต่อหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมือง ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอีกส่วนหนึ่งด้วย พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับองค์การบริหาร ส่วนตำบลขวัญเมืองดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ที่รุกล้ำคลองท่อสาธารณประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาล ปกครองสูงสุดที่อ.๑๓๔/๒๕๕๙)

๒.๒.๔๙ การพิจารณาที่ดินที่พังทลายลงในแม่น้ำกับความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การที่จะพิจารณาว่าที่ดินที่พังทลายลงในแม่น้ำตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องพิจารณาถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปล่อยทิ้งให้เป็น ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนดังกล่าวย่อมมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่หากเจ้าของยังคงใช้ สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของ ครอบครองอาคาร และที่ดินนั้นอยู่มิได้ทอดทิ้งให้กลายเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

ที่ดินส่วนนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าเจ้าของที่ดินยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าว ด้วยการก่อสร้างพังกันตลิ่งเพื่อป้องกันมิให้น้ำกัดเซาะ ย่อมถือไม่ได้ว่าที่ดินส่วนนั้นได้กลายเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินดังกล่าว จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสันโป่ง อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่และในฐานะที่เป็นตัวแทนชุมชนตำบลสันโป่ง อ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการที่นาย พ. ได้ดำเนินการก่อสร้างพังกันตลิ่งโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งในขณะเดียวกันได้มีผู้ร้องเรียนต่ออธิบดีกรมเจ้าท่า (อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ว่ามีการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำแม่น้ำปิง ทำให้แม่น้ำตื้นเขินและกระแสน้ำไหลเปลี่ยนทิศทางเป็นเหตุให้ที่ดินในพื้นที่ฝั่งตรงข้ามพังทลาย มีน้ำกัดเซาะถนนพังบางส่วน สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่พักอาศัย และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว แต่หลังจากมีการร้องเรียน นาย พ. ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นไปยื่นขออนุญาตก่อสร้างพังกันตลิ่ง ในบริเวณที่ดินของตน ต่อมาทางราชการได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า พังกันตลิ่งได้ก่อสร้างในเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินของนาย พ. มิได้มีการก่อสร้างรุกล้ำแม่น้ำปิง และได้มีการยื่นขออนุญาตก่อสร้างพังกันตลิ่งดังกล่าวต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วแล้ว ส่วนกรณีการพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างพังกันตลิ่งดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วได้ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ตรวจสอบแบบแปลนการก่อสร้างพังกันตลิ่งของนาย พ. และในเวลาต่อมา ส่วนโยธาองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้วได้เสนอบันทึกต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเหมืองแก้ว (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่าการขออนุญาตก่อสร้างพังกันตลิ่งของนาย พ. ไม่ขัดต่อกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกใบอนุญาตก่อสร้างพังกันตลิ่งให้แก่ นาย พ. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เมื่อที่ดินของนาย พ. พังลงไปแม่น้ำปิง ที่ดินดังกล่าวย่อมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปลอมให้นาย พ. ก่อสร้างพังกันตลิ่งลวงล้ำแม่น้ำปิงโดยไม่ทำการรื้อถอนเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตให้นาย พ. ก่อสร้างพังกันตลิ่งรุกล้ำทางน้ำสาธารณะ ทั้งยังเป็นการออกใบอนุญาตภายหลังจากที่นาย พ. เริ่มทำการก่อสร้างพังกันตลิ่งไปก่อนแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสั่งให้เอกชนที่ได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำแม่น้ำปิง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่จะพิจารณาว่าที่ดินที่พังทลายลงในแม่น้ำตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย หากปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ปล่อยทิ้งให้เป็นสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนดังกล่าวย่อมมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากเจ้าของยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ไม่ได้ทอดทิ้งให้กลายเป็นสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินส่วนนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย พ. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งอยู่ติดกับแม่น้ำปิง และได้สร้างศาลาอาบน้ำที่ที่ดินดังกล่าว ต่อมา เกิดอุทกภัยน้ำท่วมที่ดินทำให้น้ำกัดเซาะจนศาลาอาบน้ำทรุดตกลงไปในแม่น้ำปิง แต่นาย พ. ก็ยังคงใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของโดยการหวงกันหรือสงวนสิทธิในการครอบครองที่ดินพิพาทด้วยการก่อสร้างพังกันตลิ่งเพื่อป้องกันมิให้น้ำกัดเซาะที่ดินพิพาท มิได้ทอดทิ้งที่ดินโดยปล่อยให้เส้นทางน้ำหรือทางสาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงยังถือไม่ได้ว่าที่ดินพิพาทในส่วนที่น้ำกัดเซาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การก่อสร้างพังกันตลิ่งในพื้นที่บริเวณนั้นจึงเป็นการก่อสร้างในที่ที่มีโฉนดที่ดินและไม่เป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันในการสั่งให้รื้อถอนพังกันตลิ่งดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการรื้อถอนพังกันตลิ่งของนาย พ. จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สำหรับการออกใบอนุญาตให้นาย พ. ก่อสร้างผนังกันตลิ่งในที่ดินพิพาทนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย พ. ได้มอบอำนาจให้บุคคลอื่นยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่ง ในที่ดินซึ่งตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์พร้อมแนบเอกสารหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานดังกล่าวและประสานสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาต รวมทั้งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดออกไปตรวจสอบสถานที่ที่ขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แล้วเห็นว่า การก่อสร้างผนังกันตลิ่งที่พิพาทเป็นการก่อสร้างภายในที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน มิได้เป็นการก่อสร้างล่วงล้ำแม่น้ำปิง ประกอบกับแบบก่อสร้างผนังกันตลิ่งมีความเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่ นาย พ. และแม้ว่า นาย พ. จะเริ่มก่อสร้างผนังกันตลิ่งไปก่อนที่จะได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แต่มีข้อยกเว้นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ในกรณีที่ได้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณามีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ หรือมาตรา ๔๒ แล้วแต่กรณี ดังนั้น การที่ นาย พ. ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งพร้อมแนบเอกสารตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมิได้ใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบพิจารณาเอกสารและสถานที่ก่อสร้างเห็นว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และออกใบอนุญาตก่อสร้างผนังกันตลิ่งให้แก่ นาย พ. จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๔/๒๕๕๙)

๒.๒.๕๐ ประกาศตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี(นายอำเภอ) ได้มีประกาศอำเภอ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕๕๓ ตำบลเอ ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้งซึ่งเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศตัดสิทธิการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีทำให้เหลือผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงคนเดียว และผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ประกาศเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้องตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ขอให้ยกเลิกประกาศพิพาทและเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ใหญ่ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศอำเภอดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษาว่าภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง ถิ่นที่อยู่อันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นบ้านที่พักอาศัยอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้านนั้นในฐานะผู้ใหญ่บ้านได้โดยบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง และถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕๕๓ ตำบลเอ ตามกฎหมายดังกล่าว และกรณีพฤติกรรมการเล่นการพนันของผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้อง พิพากษาว่าการเล่นการพนัน แม้จะเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดีและผิดกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นเพียงพฤติกรรมที่สังคมไม่ยอมรับ เพราะยังมีการเล่นการพนันโดยชอบด้วยกฎหมาย หากได้รับอนุญาตจาก

ทางราชการ ดังนั้น การเล่นเกมพนันจึงมีใช้สิ่งชั่วร้าย หากผู้เล่นมิได้เล่นอย่างสุ่มสี่สุ่มห้า หรือเล่นเป็นอาชญากรรมมีลักษณะหมกมุ่นในการพนันหรือที่เข้าใจกันในสังคมว่าเป็นนักเลงการพนัน ประกอบกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ถูกจับกุมในข้อหาดังกล่าวซึ่งเป็นเวลาก่อนถึงวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเกือบสองปีกรณียังไม่อาจถือได้ว่าในขณะที่สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมจนถึงขนาดที่จะถือได้ว่าเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรมและเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศอำเภอร่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ เอ็กซ์ ตำบลเอ ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้การประกาศรับรองให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว รวมทั้งการดำเนินการอื่นๆ ทั้งหมดของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยพิพากษาให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ ว่าควรถือตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและคำว่าอยู่ประจำในหมู่บ้านน่าจะหมายถึงอยู่ในหมู่บ้านเป็นส่วนใหญ่ไปอยู่ที่อื่นได้บ้างเป็นครั้งคราวแต่ไม่ควรเกิน ๑๕ วัน ถ้าเกิน ๑๕ วันต้องย้ายที่อยู่ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่วนการเล่นเกมพนันเป็นอบายมุขเป็นความผิดในทางอาญา การกระทำผิดกฎหมายอาญาหลายครั้ง ถือได้ว่ามีชื่อเสียงในทางอิทธิพลหรือเป็นผู้เสียชื่อเสียงในทางทุจริตและเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ผู้ฟ้องคดีไม่สมควรจะให้เป็นผู้ใหญ่บ้านดูแลปกครองหมู่บ้านได้ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้ยกคำฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่ายังประสงค์ที่จะให้หมู่ที่ เอ็กซ์ ตำบลเอ เป็นภูมิลำเนาของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มี การแสดงออกโดยชัดแจ้งในการเปลี่ยนภูมิลำเนาแต่อย่างใด และการที่ผู้ฟ้องคดีถูกจับในข้อหาเล่นเกมพนัน แม้จะเป็น ความผิดอาญาแต่ก็เป็นความผิดเพียงเล็กน้อย ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เล่นเกมพนันเป็นอาชญาหรือติดการพนันจนเป็นหนี้สิน ล้นพ้นตัว และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ แสดงให้เห็นว่าการเล่นเกมพนันของผู้ฟ้องคดีไม่ถือได้ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือศีลธรรม

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ดังนี้ กรณี ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ได้โดยพิจารณาตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตาม (๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน นั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน (๔) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือ เสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้นและประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๗ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็น แหล่งสำคัญ มาตรา ๔๑ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดาได้แก่ถิ่นที่อยู่ซึ่งบุคคลนั้นประสงค์จะแสดงเจตนาให้ปรากฏชัดแจ้งว่าจะ เปลี่ยนภูมิลำเนา และมาตรา ๔๓ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาของสามีภริยา ได้แก่ถิ่นที่อยู่ซึ่งสามีและภริยาอยู่กันด้วยกัน ฉะนั้นสามีภริยา เว้นแต่สามีภริยาได้แสดงเจตนาให้ปรากฏว่ามีภูมิลำเนาแยกต่างหากจากกัน จากบทบัญญัติภูมิลำเนาหรือ ถิ่นที่อยู่ประจำ จึงหมายถึง ถิ่นที่อยู่อันบุคคลนั้นใช้เป็นสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญประจำในการดำรงชีวิตซึ่งเป็นบ้านที่พัก อาศัยอยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร และรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในหมู่บ้านนั้นในฐานะผู้ใหญ่บ้านได้โดยบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกเป็นสำคัญ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในบ้าน หมู่ที่ เอ็กซ์ ตำบลเอ และใช้บ้านดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยอยู่กับภรรยาจนถึงปัจจุบัน กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาและ

ถิ่นที่อยู่ประจำ ซึ่งเป็นภูมิลำเนาเดียวกับภรรยาของผู้ฟ้องคดีแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีไปพักอาศัยอยู่ที่บ้าน หมู่ที่ ๖ ตำบลบึง ซึ่งเป็นบ้านของบุตรสาวเพื่อไปช่วยดูแลบ้านและกิจการต่างๆ ของบุตรสาวเป็นครั้งคราวก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบและบันทึกถ้อยคำของพยานบุคคลไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดๆ ยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีได้ย้ายไปพักอาศัยอยู่เป็นการถาวร หรือมีเจตนาที่จะเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนา จึงพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง และถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าเห็นควรถือตามมติของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ประจำในหมู่บ้านขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ฟังไม่ขึ้น

ประเด็นผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ พิจารณาคณะกรรมการตรวจสอบและผู้ถูกฟ้องคดีมีได้นำมาใช้เป็นเหตุผลในการมีคำสั่งตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด โดยประกาศอำเภอ เรื่อง บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ระบุเหตุผลให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีมีอาจกล่าวอ้างข้อหาดังกล่าวซึ่งมิได้ให้เหตุผลใช้ในประกาศมาตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้ไม่อาจจับฟังได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศอำเภอให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่รับรองให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๕ ตำบลบึง และการดำเนินการอื่นๆ ที่สืบเนื่องภายหลังของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีการออกประกาศ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๒๕/๒๕๕๗)

๒.๒.๕๑ กรณีผู้ใหญ่บ้านเพียงแต่มีหัวข้อในทะเบียนบ้านแต่ไม่ได้อาศัยอยู่จริง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒ (๓) กำหนดว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติว่า มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกตั้ง และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน จะต้องมีความสมบูรณ์ว่า

๑. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้น
๒. มีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี
๓. เป็นผู้ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

มีการพิพาทเกิดขึ้นโดยมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ใหญ่บ้านไม่มีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านเพียงแต่มีชื่อในทะเบียนบ้านเท่านั้น ทางอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ในที่สุดนายอำเภอมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๓) ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ผู้ใหญ่บ้าน จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า ผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ใหญ่บ้านวิเชียรมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๔๗ ในหมู่บ้านที่ตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ไม่ได้เข้าอยู่อาศัยจริงในบ้านหลังดังกล่าว เพียงแต่มีชื่อในทะเบียนบ้านในฐานะผู้อาศัย และอยู่เป็นการชั่วคราวในลักษณะมาเช่าเย็นกลับ และไม่ปรากฏว่าประกอบอาชีพใดในหมู่บ้าน คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๒ (๓) และ ๑๔ (๒) ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๖/๒๕๕๘)

๒.๒.๕๒ การบวชของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีสิทธิลาบวชเป็นภิกษุได้หากผู้ใดไปบวชเป็นภิกษุไม่ว่าจะกี่วัน หรือจะด้วยเหตุผลใดก็ตามกฎหมายว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงขาดจากการเป็นสมาชิกภาพสมาชิกสภาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทันทีกรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หากจะไปบวชเป็นภิกษุจะทำได้หรือไม่คดีที่ยื่นฟ้องยังศาลปกครองโดยผู้ฟ้องคดี ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านได้ปีเศษเกิดมีความคิดว่าจะอุปสมบทโดยจะบวชเพียง ๓ วัน ก่อนเข้าพรรษาจึงยื่นใบลาจากต่อนายอำเภอเพราะเห็นว่าเป็นการอุปสมบทระยะสั้น หลังจากบวชและลาสิกขาเรียบร้อยแล้วมาปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านต่อไป ได้มีผู้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะได้อุปสมบทโดยไม่จัดส่งใบลาบวชต่อนายอำเภอ และไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ขาดคุณสมบัติการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา ๑๒ (๕) และมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งกรมการปกครองได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๓๑.๒/๕๕๓๒ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ ชี้แจงว่า การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดคุณลักษณะของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวชนั้น อาจมีเหตุผลเนื่องมาจากภารกิจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายมีมากมายหลายอย่างในขณะที่ภิกษุสามเณร ฯลฯ เป็นผู้ที่ต้องถือศีลและประพฤติปฏิบัติทางศาสนา กฎหมายจึงได้บัญญัติห้ามผู้ใหญ่บ้านเป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช อย่างไรก็ตามเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถลาอุปสมบทหรือบรรพชาได้ตามจารีตประเพณีของไทยโดยไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) ๒ ประการได้แก่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องลาอุปสมบทเป็นภิกษุเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการพิจารณาตรวจสอบว่าในระยะเวลาที่ผู้ใหญ่บ้านขอลาอุปสมบทนั้นจะมีผลกระทบให้เกิดความเสียหายแก่ภาระหน้าที่หรือไม่รวมทั้งอาจมอบหมายให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านดูแลปฏิบัติหน้าที่แทนระหว่างเวลาดังกล่าวได้หากผู้ใหญ่บ้านได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้วก็ไม่เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งโดยผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้อุปสมบทเป็นภิกษุโดยมิได้ยื่นขอลาอุปสมบท และได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะยื่นใบลาจากต่อนายอำเภอก็ไม่ถือว่าเป็นการลาอุปสมบทการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบแล้ว

กล่าวโดยสรุปกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หากคิดจะอุปสมบทนั้นทำได้แต่ต้องยื่นใบลาบวชโดยตรงจะขอลาจาก ลาป่วย ลาพักร้อน แล้วไปบวชไม่ได้และเมื่อยื่นใบลาบวชแล้วต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อนเพราะหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุญาตก็บวชไม่ได้เช่นกัน ไม่เช่นนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันด้วย

๒.๒.๕๓ การพิจารณาให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานและคำสั่งให้เป็น ผู้ขาดคุณสมบัติการสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕ ได้รับสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยเป็นผู้สมัครหมายเลข ๑ ซึ่งได้มีบุคคลยื่นคำคัดค้านการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าขาดคุณสมบัติเนื่องจากเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อำเภอ) ให้มีการตรวจปัสสาวะหาสารเสพติดและผลการตรวจปัสสาวะของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่า เป็นสีม่วง ผู้ฟ้องคดีก็ได้เข้ารับการบำบัดรักษาที่โรงพยาบาล หลังจากนั้นคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านพิจารณามีมติว่าผู้ฟ้องคดีเคยเป็นผู้ข้องเกี่ยวกับปัญหาเสพติดตามคำร้องคัดค้านจริง ผู้ฟ้องคดีจึงขาดคุณสมบัติ

การรับสมัครเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) จึงมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ รวมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ แล้ว เห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามนัยมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีหนังสือแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องทราบ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้พิจารณาแล้ว มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้เสพยาเสพติดตามข้อกล่าวหา หรือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจดื่มน้ำที่ชาวบ้านส่งให้ซึ่งอาจมียาเสพติดปะปนอยู่หรืออาจเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีรับประทานยาชูลิ้นและยาพาราเซตามอล ตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีก็จะต้องให้การปฏิเสธตั้งแต่ที่มีการตรวจพบว่าปัสสาวะเป็นสีม่วง อีกทั้งวิญญูชนทั่วไปหากตนมิได้เป็นผู้เสพยาเสพติดตามข้อกล่าวหา ก็คงไม่ยินยอมเข้ารับการบำบัดรักษาเป็นผู้ติดยาเสพติดอย่างแน่นอน และยิ่งกว่านั้นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของชาวบ้านและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน ตรวจตราดูแลมิให้มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นในเขตหมู่บ้าน รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นแบบอย่างที่ดี แก่ลูกบ้านยังต้องรักษาชื่อเสียงของตนและไม่ยอมรับผิดหากตนเองมิได้กระทำความผิด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียินยอมที่จะเข้ารับการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด จึงเชื่อได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และโรงพยาบาลตรวจพบสารเสพติดในปัสสาวะของผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเสพยาเสพติดจริงตามข้อกล่าวหา ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งและคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการที่คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ละเอียดทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการต่อสู้ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง อันเป็นการขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระพุทธศักราช ๒๕๕๐ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ จึงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมก่อนที่จะมีมติว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้แย้มแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่สามารถพิสูจน์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้านการพิจารณากรณีขาดคุณสมบัติ พร้อมทั้งนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำเพิ่มเติมจำนวน ๒๑ คน และหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาและมติของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ข้อเท็จจริง รวมทั้งพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการรับสมัครเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดูแลและแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอก่อนจะมีคำสั่งดังกล่าวแล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องจึงไม่อาจรับฟัง

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่ถึงลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้... (๘) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อเสียงในทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือก

ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๓๒ กำหนดว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้โดยบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีให้การรับสารภาพว่า ได้เสพยาเสพติดแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อ แต่หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้บันทึกเหตุที่ไม่ลงลายมือชื่อเพราะสงสัยว่าที่ตรวจพบอาจเป็นเพราะรับประทานยาแก้แพ้หรือยาแก้ปวดเป็นประจำอย่างน้อยวันละ ๒ เม็ด ก่อนนอน จึงเป็นสาเหตุให้ตรวจพบสารเสพติด โดยยินยอมให้นำปัสสาวะไปตรวจ ปรากฏว่าพบสารเสพติดซึ่งเป็นการตรวจสอบ และรับรองผลโดยโรงพยาบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ อีกทั้ง การตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบเพื่อยืนยันซ้ำอีกครั้งจากที่มีการตรวจครั้งแรกจากตัวอย่างปัสสาวะ หาใช่เป็นการตรวจสอบเบื้องต้นแต่ประการใด นอกจากนี้ หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้เสพยาเสพติดตามข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีก็ต้องให้การปฏิเสธตั้งแต่ที่มีการตรวจพบว่าปัสสาวะเป็นสีม่วงแล้ว อีกทั้ง วิทยุชุมชนทั่วไปหากตนมิได้เป็นผู้เสพยาเสพติดตามข้อกล่าวหา ก็คงไม่ยินยอมเข้ารับการบำบัดรักษาเป็นผู้ติดยาเสพติด และการที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ยิ่งต้องรักษาชื่อเสียงของตนและไม่ยอมรับผิดหากว่าตนเองมิได้กระทำความผิด แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากการเป็นผู้ใหญ่บ้าน และเข้ารับการบำบัดรักษาผู้เสพยาเสพติด กรณีจึงเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เสพยาเสพติดในระหว่างที่มีการตรวจพบสารเสพติดในปัสสาวะของผู้ฟ้องคดีจริง ซึ่งเป็นพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ได้เสพยาเสพติดดังกล่าว นั้น เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยมีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ละเอียดทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียโอกาสในการต่อสู้จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง อันเป็นการขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากที่มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม ก่อนที่จะมีมติว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน และหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่สามารถพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้านการพิจารณากรณีขาดคุณสมบัติพร้อมทั้งนำพยานบุคคลมาให้อัยการเพิ่มเติมจำนวน ๒๑ คน และหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาความเห็นและมติของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติฯ ข้อเท็จจริง รวมทั้งพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๖๔๒/๒๕๕๗ คดีหมายเลขแดงที่อ.๑๙๗/๒๕๖๐ วันที่๒๓ กุมภาพันธ์๒๕๖๐)

๒.๒.๕๔ เพิกถอนการเลือกกำนันซึ่งกระทำไปก่อนที่การลาออกของกำนันคนเก่าจะมีผล

ในตำบลหนึ่ง ๆ กฎหมายกำหนดให้มีกำนันได้เพียงคนเดียว โดยการจะสามารถมีสิทธิได้รับเลือกเป็นกำนันได้จะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านก่อน จึงจะมีสิทธิได้รับเลือกด้วยการลงคะแนนจากผู้ใหญ่บ้านด้วยกันให้เป็นกำนัน กำนันต้องดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือบางกรณีกำนันอาจประสงค์ขอลาออกจากตำแหน่งก่อนกำหนดก็ได้แต่ว่าการลาออกจากตำแหน่งหากไม่ได้รับอนุญาตให้ลาออกหรืออนุญาตไม่ถูกต้องก็จะทำให้เกิดประเด็นโต้แย้งเช่นคดีนี้ที่ผู้อนุญาตให้ลาออกไม่ใช่ผู้มีอำนาจแท้จริง โดยกฎหมายในเรื่องดังกล่าวก็ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจของผู้นั้น หรือ นายอำเภอ ซึ่งคดีนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง

เกี่ยวกับการเพิกถอนกระบวนการเลือกกำนันที่กระทำไปก่อนที่การลาออกของกำนันคนเก่าจะมีผลเนื่องจากผู้อนุญาตให้กำนันลาออก ไม่ใช่ผู้มีอำนาจที่แท้จริง รวมถึงการเพิกถอนคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกกำนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในคดีดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากนายเอซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกำนัน นายเอได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ขอลาออกจากตำแหน่งกำนันต่อนายอำเภอ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป เมื่อนายอำเภอได้รับเรื่องก็ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ ให้นายเอพ้นจากตำแหน่งกำนัน ตามความประสงค์พร้อมทั้งดำเนินการให้มีการเลือกกำนันคนใหม่ซึ่งการเลือกกำนันคนใหม่ก็เป็นไปด้วยความเรียบร้อย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกำนันแทนนายเอ โดยนายอำเภอมีคำสั่งลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งกำนัน และในวันเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้มีคำสั่งให้นายเอพ้นจากตำแหน่งกำนันอีก โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ จากนั้นนายอำเภอได้มีหนังสือรายงานผลการเลือกกำนันคนใหม่ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงทะเบียนและออกหนังสือสำคัญแสดงหลักฐานการเป็นกำนัน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการสิ้นสุดกระบวนการเลือกกำนัน

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่นายอำเภอได้มีหนังสือรายงานผลการเลือกกำนันคนใหม่ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ปรากฏว่าวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้มีหนังสือด่วนที่สุดถึงนายอำเภอ เพื่อแจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาการเลือกกำนันคนใหม่เนื่องจากเห็นว่าถ้ากำนันจะลาออก ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่นายอำเภอ เมื่อผู้ว่าฯ ยังไม่อนุญาตให้นายเอลาออก นายอำเภอจะทำการเลือกกำนันคนใหม่แทนนายเอไม่ได้ นายอำเภอจึงได้มีหนังสือหารือแนวทางปฏิบัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ และเพื่อความชัดเจนในการแก้ไขปัญห ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีหนังสือหารือต่อไปยังกรมการปกครอง กระทั่งวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ กรมการปกครองได้มีหนังสือตอบข้อหารือว่า กรณีนายเอขอลาออกจากตำแหน่งกำนัน เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ดังนั้น การที่นายอำเภอได้อนุญาตให้นายเอลาออก รวมทั้งได้จัดให้มีการเลือกกำนันและมีคำสั่งแต่งตั้งกำนันคนใหม่ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุญาตให้นายเอลาออกนั้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อนายอำเภอได้รับทราบหนังสือตอบข้อหารือดังกล่าว จึงออกคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีและยกเลิกประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกกำนันดังกล่าว รวมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก เนื่องจากเพิ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกำนันได้ไม่นานก็ถูกปลด ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ทำผิดอะไร จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง คดีนี้มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าคำสั่งของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่อนุญาตให้นายเอลาออกจากตำแหน่งกำนัน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การอนุญาตให้นายเอลาออกจากตำแหน่งกำนัน เป็นที่ยึดตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วว่า เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่นายอำเภอ ด้วยเหตุผลว่าการอนุญาตให้กำนันลาออกตามความประสงค์นั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ลาออก ซึ่งต่างจากกรณีของผู้ใหญ่บ้านที่กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เกี่ยวกับการตั้งกำนันและการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ไม่ว่าในขณะตรากฎหมายตั้งแต่ต้น หรือการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังล้วนยึดโยงกับการพิจารณาหรือการใช้ดุลพินิจของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น เช่น มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๔) ที่บังคับใช้บังคับในปัจจุบันบัญญัติให้กำนันต้องออกจากตำแหน่งเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในความประพฤติหรือ ความสามารถ ไม่พอแก่ตำแหน่ง หรือมาตรา ๓๒ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้รักษาการกำนัน ในกรณีที่ยังมิได้มีการเลือกกำนัน จึงเห็นว่าการอนุญาตให้กำนันลาออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ต้องกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้น จึงต้องถือว่านายเอยังไม่พ้นจากตำแหน่งกำนันตามคำสั่งของนายอำเภอ เมื่อคำสั่งอนุญาตให้นายเอลาออกจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมส่งผลให้การดำเนินการคัดเลือกกำนันแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งกระทำก่อน

ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งอนุญาตให้นายอำเภอออก ตลอดจนประกาศผลการคัดเลือกและคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี เป็นกำนันไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งได้จัดทำคำสั่งขึ้น เนื่องมาจากสำคัญผิดในข้อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งย่อมมีอำนาจที่จะเพิกถอนคำสั่งได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยจะต้องเพิกถอนภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุ ที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อหนังสือด่วนที่สุดของผู้ว่าราชการจังหวัดถึงนายอำเภอแจ้งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และแก้ไขปัญหาการเลือกกำนันคนใหม่ซึ่งได้ระบุไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งกำนันรวมถึง กระบวนการเลือกกำนันแทนตำแหน่งที่ว่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันถือเป็นการแจ้งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งกำนันแล้ว จึงต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายใน ๙๐ วันนับแต่ วันที่นายอำเภอได้รับหนังสือแจ้ง ซึ่งจากข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านายอำเภอได้รับแจ้งหนังสือเมื่อใด แต่เมื่ออำเภอได้มี หนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอหารือประเด็นดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ จึงถือว่านายอำเภอได้ทราบ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

ดังนั้น การที่นายอำเภอมีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดี และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการเลือกกำนัน รวมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกำนัน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเนื่องจากพ้นระยะเวลาเพิกถอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

เมื่อคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองจึงมีอำนาจเพิกถอนได้ ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยศาลมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณีเมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าภายหลังจาก ที่มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เพิกถอนกระบวนการเลือกตั้งกำนันเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกแล้ว ต่อมาก็ได้มีประกาศอำเภอกำหนดให้มีการคัดเลือกกำนันคนใหม่ขึ้นอีกครั้งในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ซึ่งคราวนี้ ผลการคัดเลือกปรากฏว่านายปี (ผู้ร้องสอดในคดี) เป็นผู้ได้รับเลือกและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกำนันแล้ว หากศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับ ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อการดำรงตำแหน่งกำนันของผู้ร้องสอดซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกมาโดยสุจริต รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อนโยบายการที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้จึงเห็นควรเพิกถอนคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ โดยให้มีผลนับแต่วันที่มีคำพิพากษานี้ตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่อร. ๔๕/๒๕๖๕)

สรุปได้ว่า คดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดีโดยศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง ของนายอำเภอที่ยกเลิกเพิกถอนกระบวนการเลือกกำนันเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือก เนื่องจากนายอำเภอซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ทำการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงไม่อาจเพิกถอนได้ และยังได้วินิจฉัยวางหลักในเรื่องของวันที่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งอันเป็นสาระสำคัญในการเพิกถอนคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในคดีนี้ให้ถือว่าวันที่นายอำเภอได้รับหนังสือแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นกรณีที่ ผู้บังคับบัญชาได้วินิจฉัยไว้ชัดเจนแล้วว่าการดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือกกำนันและคำสั่ง ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกำนัน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม่นายอำเภอจะได้มีหนังสือหารือแนวทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาก็ไม่ทำให้วันที่รู้ถึงเหตุ ที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด เพียงแต่ตามคดีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าอำเภอได้รับหนังสือ แจ้งดังกล่าววันใด ศาลจึงถือว่ารู้เหตุอย่างช้าในวันที่อำเภอมีหนังสือหารือ

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจอนุญาตให้กำนันลาออก ซึ่งยุติตามคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้นว่า แม้ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่ เกี่ยวกับการแต่งตั้งกำนันและการออกจากตำแหน่งกำนันล้วนยึดโยงกับการพิจารณาหรือการใช้ดุลยพินิจของ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น ฉะนั้น อำนาจในการอนุญาตให้กำนันลาออกจึงควรเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๒.๕๕ ผู้ใหญ่บ้านรับรองข้อมูลความเสียหายเป็นเท็จผิดวินัยร้ายแรง

กรณีนี้เป็นเรื่องภัยพิบัติน้ำท่วมในเขตพื้นที่หลายหมู่บ้านในจังหวัดแห่งหนึ่งและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๙ (และเป็นคนนั้นด้วย) จึงได้รายงานข้อมูลและลงชื่อรับรองข้อมูลราษฎรที่ได้รับ ความเสียหายจากการที่น้ำท่วมน้ำท่วมเพื่อขอรับเงินช่วยเหลือ ต่อมาเมื่อผู้ร้องเรียนว่าผู้ใหญ่บ้านแจ้งรายชื่อราษฎรที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่ความรับผิดชอบจำนวน ๗ ราย โดยไม่ได้เป็นผู้ประสบภัยพิบัติให้ได้รับเงินช่วยเหลือและได้เรียกร้องผลประโยชน์บางส่วนจากราษฎรดังกล่าวด้วย หลังจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและสอบสวนทางวินัยผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ผลการสอบสวนพบว่า เป็นความจริง จึงสั่งลงโทษปลดออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน หลังจากผู้ใหญ่บ้านร้องทุกข์และกระทรวงมหาดไทยพิจารณายกคำร้องทุกข์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเนื่องจาก “ไม่ได้เป็นการลงชื่อเพื่อรับรองความเสียหาย เพราะหน้าที่ดังกล่าวเป็นของเจ้าหน้าที่คนอื่น”

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้รับฟังข้อเท็จจริงและวินิจฉัยว่าปรากฏตามแบบ กษ. ๐๑ และจากรายงานการประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติว่า ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับรองข้อมูลความเสียหายให้แก่ราษฎรจำนวน ๗ ราย โดยไม่ได้มีความเสียหายจริง เมื่อการลงชื่อรับรองข้อมูลอันเป็นเท็จเป็นเหตุให้มีบุคคลได้รับเงินช่วยเหลือจากทางราชการ จึงเป็นการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหายและยังน่าเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เรียกและรับเงินเพื่อเป็นการตอบแทนกรณีช่วยเหลือรับรองข้อมูลอันเป็นเท็จอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้งพฤติการณ์เป็นผู้เสียชื่อในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมเป็นลักษณะต้องห้ามการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๘) ต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ คำสั่งลงโทษจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๗๗/๒๕๖๑)

๒.๒.๕๖ การตั้งจุดตรวจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตรงข้ามร้านจำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่ม

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้มีกลุ่มบุคคลซึ่งไม่มีบัตรประจำตัวแสดงได้ตั้งเต็นท์และป้อมยามบนที่ดินของโครงการ เอ ตรงข้ามกับสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบกิจการภัตตาคารขายอาหารและเครื่องดื่ม โดยชื่อร้านว่า “โรงเบียร์บี” อีกทั้งได้นำป้ายสัญญาณไฟมีล้อเลื่อนที่มีข้อความ “หยุดตรวจ” มาตั้งอยู่ที่ป้อมดังกล่าวเพื่อให้มีลักษณะคล้ายกับจุดตรวจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้แจ้งกับผู้ฟ้องคดีว่าเหตุที่มีการตั้งเต็นท์และป้อมดังกล่าว เนื่องจากได้รับนโยบายให้มีการตรวจและดูแลการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การตั้งจุดตรวจดังกล่าวในช่วงเวลากลางวันและช่วงเวลากลางคืน ๒๔.๐๐ น. ที่ไม่ใช่เวลาเปิดทำการของร้านผู้ฟ้องคดีจะไม่มีการตั้งกลุ่มบุคคลดังกล่าวมาประจำแต่ในช่วงเวลาตั้งแต่ ๑๗.๐๐ น. ถึง ๒๔.๐๐ น. ที่เป็นเวลาเปิดทำการร้านจะมีกลุ่มบุคคลดังกล่าวประมาณ ๗ - ๘ คน หรือมากกว่านั้นมานั่งประจำ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายอำเภอ ชี้แจงถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและขอให้ออกคำสั่งย้ายหรือระงับการตั้งจุดตรวจดังกล่าว ซึ่งได้รับแจ้งว่าจะดำเนินการตรวจสอบ และระหว่างรอการดำเนินการของนายอำเภอ กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการก่อสร้างซุขาชั่วคราว ในบริเวณจุดตรวจดังกล่าว มีลักษณะเป็นซุขาล้อมด้วยสังกะสีสามด้าน ไม่มีประตูปิด และหันหน้าทางเข้าสู่มาทางด้านหน้าของร้านผู้ฟ้องคดีทำให้เกิดภาพที่ไม่เหมาะสมแก่ลูกค้า หรือผู้สัญจรไปมา เห็นว่าการกระทำของกลุ่มบุคคล ซึ่งประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านด้วย เปรียบเสมือนการคุกคามผู้ฟ้องคดีหรือลูกค้า ทำให้สูญเสียรายได้และเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการค้า โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจตรารักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต จึงฟ้องต่อศาลปกครองให้ (๑) จด ระงับ ยกเลิก การตั้งเต็นท์และป้อม (๒) รื้อถอน หรือย้ายเต็นท์และป้อมออกไปจากบริเวณหน้าร้านไม่น้อยกว่า ๕๐๐ เมตร (๓) รวมกันชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้อง

ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ได้ตั้งป้อมยาม เต้นท์และป้ายจุดตรวจบริเวณตรงข้ามกับหน้าร้านหรือสถานที่ประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของผู้ฟ้องคดี ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๙ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและประสงค์ให้ชดเชยค่าเสียหายในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อการกระทำละเมิดดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านจึงไม่อาจฟ้องบุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ให้รับผิดเป็นการส่วนตัวได้แต่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีบางรายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ... ฯลฯ... (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ... ฯลฯ... โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าว มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือห้ามกระทำการที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาหรือเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ทั้งนี้ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวงกรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ... ฯลฯ... และนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจใน การออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

ผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนของการกักกัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่ปฏิบัติงานในสังกัดกรมการปกครอง และอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ตั้งเต็นท์ป้อมยาม และป้ายหยุดตรวจบริเวณตรงข้ามกับร้านขายอาหารและเครื่องดื่มของผู้ฟ้องคดีชื่อร้านว่า “โรงเปียร์บี” อีกทั้งสร้างสุขาชั่วคราวในบริเวณจุดตรวจดังกล่าว มีลักษณะเป็นสุขาล้อมด้วยสังกะสีสามด้าน ไม่มีประตูปิด และหันทางเข้าสู่มาทางหน้าร้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ต ะงับ ยกเลิก การตั้งเต็นท์ป้อมยาม ป้ายหยุดตรวจ และห้ามนำบุคคลใดๆ เข้าไปอยู่ในบริเวณตรงข้ามกับร้านขายอาหารและเครื่องดื่มของผู้ฟ้องคดีและให้รื้อถอนหรือย้ายป้อม เต็นท์ป้ายหยุดตรวจให้ห่างออกไปจากบริเวณหน้าร้านของผู้ฟ้องคดีและให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเมื่อพิจารณาค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าเป็นการฟ้องคดีในส่วนของการกักกัน และผู้ใหญ่บ้าน แยกได้เป็นสองข้อหา คือ ข้อหาที่หนึ่ง ฟ้องว่าการที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านตั้งป้อมยาม เต็นท์และป้ายหยุดตรวจบริเวณตรงข้ามกับหน้าร้านหรือสถานที่ประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีและพฤติการณ์อื่นๆ ที่ไม่เหมาะสม ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ต ะงับ ยกเลิก การดำเนินการดังกล่าวรวมทั้งให้มีการรื้อถอน หรือย้ายป้อม เต็นท์ป้ายหยุดตรวจให้ห่างออกไปจากบริเวณหน้าร้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อหาที่สอง ฟ้องว่า การกระทำของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ตามข้อหาที่หนึ่งเป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โดยที่มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้เมื่อตามคำฟ้องในข้อหาที่สองผู้ฟ้องคดีฟ้องว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นสังกัด คือ กรมการปกครอง จะฟ้องตัวกำนัน และผู้ใหญ่บ้านนั้นไม่ได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ในส่วนของการกักกัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้รับผิดชอบละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไว้พิจารณาจึงชอบแล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว ในข้อหาว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามกระทำการที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีต่อไป

ในคดีนี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงการดำเนินการตั้งจุดตรวจดังกล่าวสามารถถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพฤติการณ์ในการดำเนินการที่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาล ที่จะต้องดำเนินการโดยใช้ความระมัดระวังด้วย ทั้งนี้ สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๐๗/๒๕๕๐ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๐)

๒.๒.๕๗ การเปลี่ยนสารวัตรกำนัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นสารวัตรกำนันตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและจ่ายเงินค่าตอบแทนตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นมา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้ว แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าแม้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำผิดก็ตาม แต่การเปลี่ยนสารวัตรกำนันเป็นอำนาจของกำนัน จึงให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวอ้างเพียงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ไม่ได้แจ้งเหตุผลไว้ในคำสั่ง และไม่มีการระบุ

กรณีนี้อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้เกิดความเสียหายต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง และเสียสิทธิประโยชน์อื่นๆ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยว่า คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนัน ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไปนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ผู้ที่มีอำนาจสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง คือ กำนัน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ตาม การที่กำนันเสนอต่อนายอำเภอขอเปลี่ยนสารวัตรกำนันจากผู้ฟ้องคดีเป็นนายเอ และนายอำเภอได้เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา อาจเป็นเพราะเข้าใจว่าจะต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีของการแต่งตั้งสารวัตรกำนัน ด้วยเหตุนี้เมื่อนายอำเภอได้รับแจ้งคำสั่งจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันแล้ว นายอำเภอได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมส่งสำเนาคำสั่งจังหวัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย โดยหนังสือฉบับดังกล่าวได้แจ้งว่า บัดนี้จังหวัดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป หนังสือฉบับดังกล่าวของนายอำเภอที่แจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีถือได้ว่าเป็นคำสั่งที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนัน และคำสั่งดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับทราบในวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันจึงมีผลนับแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งจังหวัดให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนัน โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป จึงไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่สารวัตรกำนันไปจนถึงวันที่ทราบคำสั่ง คือ วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ กรณีนี้จึงเห็นว่าคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันก่อนวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต้องสูญเสียสิทธิหน้าที่และประโยชน์ที่พึงได้จากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และโดยที่การออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปตามความประสงค์ของกำนันซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้ตามกฎหมาย เมื่อกำนันเป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของกรมการปกครอง ดังนั้น กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่กำนันสังกัด จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งจังหวัดเฉพาะส่วนที่ให้คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๒ จนถึงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ และให้กรมการปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นเพิกถอนคำสั่งจังหวัดทั้งฉบับ และให้คืนสิทธิในการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีแต่หากคืนตำแหน่งไม่ได้ ให้ชดเชยค่าตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุด เห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งจังหวัดให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนัน ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ นั้น เป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่หากเป็นการกระทำละเมิด กรมการปกครองต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้... “คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ... มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดูแลข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ

และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ขึ้นต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนันสองคนผู้ที่จะเป็นสารวัตรนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยจึงเป็นได้และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แล้วมิได้กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอน หรือวิธีการในการออกคำสั่งเปลี่ยนสารวัตรกำนัน โดยให้สารวัตรกำนันคนเดิมพ้นจากตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งสารวัตรกำนันคนใหม่มาเป็นผู้ช่วยของกำนัน การพิจารณาทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ตาม กำนันมีดุลยพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลที่ตนไว้วางใจเป็นสารวัตรกำนัน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนัน โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด และอาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันหรือให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งเมื่อตนหมดความไว้วางใจ ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นการลงโทษบุคคลนั้น และโดยสภาพแล้วการที่กำนันใช้ดุลยพินิจมีคำสั่งเปลี่ยนสารวัตรกำนันหรือสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกำนันหมดความไว้วางใจในตัวสารวัตรกำนันผู้นั้น หรือไม่สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ทั้งการกระทำหรือพฤติกรรมของสารวัตรกำนันที่เป็นเหตุให้กำนันหมดความไว้วางใจ ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องโดยเฉพาะเจาะจง แต่อาจเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมของสารวัตรกำนันผู้นั้นโดยรวมก็ได้เมื่อกำนันแต่งตั้งบุคคลใดเป็นสารวัตรกำนันด้วยเหตุผลที่ว่ากำนันมีความไว้วางใจในตัวบุคคลนั้น การที่กำนันมีคำสั่งเปลี่ยนบุคคลที่ตนได้แต่งตั้งหรือให้บุคคลที่ตนได้แต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ว่ากำนันหมดความไว้วางใจในตัวบุคคลนั้น จึงเห็นได้ว่าโดยเหตุผลของเรื่องแล้ว การที่กำนันใช้ดุลยพินิจมีคำสั่งเปลี่ยนสารวัตรกำนันหรือสั่งให้สารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง ไม่อาจอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เนื่องจากการบังคับให้กำนันต้องให้โอกาสผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะเปลี่ยนหรือมีคำสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ไม่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงความคิดไม่ไว้วางใจในตัวผู้นั้นมาเป็นไว้วางใจได้ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งจังหวัดให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนัน โดยมีได้รับฟังผู้ฟ้องคดีหรือเรียกผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีมาชี้แจงก่อนที่จะมีคำสั่ง จึงไม่อาจ ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำได้กล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้กำนันเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งสารวัตรเป็นผู้ช่วยของกำนัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน แต่ในการเปลี่ยนแปลงสารวัตรกำนัน กล่าวคือ ให้สารวัตรกำนันคนเดิมพ้นจากตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งสารวัตรกำนันคนใหม่มาเป็นผู้ช่วยของกำนันนั้น กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่ากำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้เท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสารวัตรกำนันจึงไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง และโดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในประเด็นอื่นข้อพิพาทในประเด็นอื่นจึงต้องยุติไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ในคดีนี้จึงสามารถเป็นหลักในการพิจารณากรณีถึงสถานะของคำสั่งในการเปลี่ยนสารวัตรกำนัน และขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ทั้งนี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก (คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่อธ. ๖๒/๒๕๖๖ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๖)

๓.

การรักษาความสงบเรียบร้อยและการพิจารณาอนุญาต

๓.๑ กฎหมายว่าด้วยการพนัน

๓.๑.๑ การใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติให้มีการออกใบอนุญาตเล่นการพนันชนไก่

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งโครงการสนับสนุนการก่อตั้งชมรมผู้เพาะเลี้ยงไก่ชน ในการดำเนินการจะต้องมีสนามไก่ชนเพื่อแก้ปัญหานักพนันเข้ามาแอบแฝง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีผ่านนายอำเภอ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสืออำเภอ แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้มีการเล่นการพนันชนไก่และกีดปลาได้เนื่องจากตามข้อ ๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ กำหนดชัดเจนว่าห้ามมิให้อนุมัติการอนุญาตเล่นการพนันชนไก่เพิ่มเติมเด็ดขาด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ทบทวนการไม่อนุมัติให้มีการเล่นการพนันชนไก่โดยเห็นว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งยืนยันคำสั่งเดิมพร้อมแจ้งว่าได้รายงานความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากอำเภอสืบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของปลัดกระทรวงมหาดไทยที่เห็นว่าการเล่นพนันชนไก่เป็นการเล่นพนันตามบัญชี ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ลำดับที่ ๑ และตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ประกอบกับการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยผ่อนผันการพนันชนไก่เดิมที่ได้รับอนุญาตอยู่แล้วให้ต่อไปอนุญาตประจำปีได้แต่ห้ามมิให้มีการเปิดบ่อนการพนันชนไก่เพิ่มขึ้นใหม่ ตามนโยบายลดแหล่งอบายมุข จึงไม่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้มีมาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นที่จะต้องวางระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวขึ้นแต่อย่างใดและการสนับสนุนการเพาะเลี้ยงไก่ชนของผู้ฟ้องคดีมีรูปแบบเป็นโครงการมีเนื้อหาสาระและมีเหตุผลเพียงพอที่ส่วนราชการจะรับไว้พิจารณาได้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งเสริมหรือหวังรายได้จากการพนันผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่และให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นพนันชนไก่ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ต่อไป

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้ว คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้มีอำนาจวางระเบียบเพื่อควบคุมการเล่นพนันของประชาชนให้บรรลุดมตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อข้อกำหนดตามข้อ ๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ มีผลให้ผู้มีอำนาจอนุมัติคือผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องใช้อำนาจผูกพันแทนการใช้ดุลยพินิจตามข้อสี่แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดย่อมถือว่าข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อข้อกำหนดของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวในส่วนของการใช้อำนาจอนุมัติเมื่อกฎกระทรวงเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่รัฐมนตรีเป็นผู้ออกโดยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าระเบียบกระทรวงที่ออกโดยรัฐมนตรี จึงเป็นผลให้ข้อ ๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเล่นพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่โดยอาศัยเหตุผลตามข้อกำหนดของระเบียบดังกล่าว จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือจังหวัดที่ไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่โดยให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ออกคำสั่ง

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ วางระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ ข้อ ๙ ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งไม่อนุมัติให้เปิดบ่อนเพิ่มขึ้นตามระเบียบดังกล่าว

จึงไม่ขัดกับกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่อย่างใด การกำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญมากเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการพนันมีผลกระทบต่อสังคมโดยตรงและทางอ้อม การที่ไม่กำหนดขอบเขตควบคุมการใช้ดุลพินิจอาจก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจไปในทางที่มีขอบและส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมได้ การกำหนดจำนวนบ่อนและห้ามเปิดบ่อนเพิ่มเติมข้อ ๙ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจึงเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างหนึ่งซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการพนันอย่างแท้จริงอันเป็นการสอดคล้องกับหลักการพอสมควรแก่เหตุที่ใช้อำนาจทางปกครองจะดำเนินการตามมาตรการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นองค์กรทางปกครองจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ที่เป็นปัจเจกชนจะต้องสูญเสียไป การออกระเบียบดังกล่าวกระทรวงไทยพิจารณาและเห็นว่าผลกระทบที่ปัจเจกชนได้รับการใช้มาตรการดังกล่าวรุนแรงน้อยกว่าผลกระทบที่เกิดกับมหาชนโดยรวม นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุมัติให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตได้ตามกฎหมายจึงไม่เป็นการใช้อำนาจผูกพันแทนการใช้ดุลพินิจในการอนุมัติตามที่กฎกระทรวงกำหนดขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีว่าการที่ผู้ฟ้องคดีไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่ตามหนังสือจังหวัด เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่ การพนันตามบัญชี. ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่กล่าวคือ การพิจารณาออกใบอนุญาตของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอและการอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรณีที่เป็นกฎหมายให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจดุลพินิจที่จะพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผลตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยข้อ ๙ กำหนดห้ามมิให้มีการอนุมัติการอนุญาตการเล่นพนันชนไก่และกีดปลาเพิ่มขึ้นใหม่โดยเด็ดขาด เว้นแต่ขอย้ายสถานที่เล่น จึงเป็นกฎที่ออกมาให้มีผลให้ผู้มีอำนาจอนุมัติต้องใช้อำนาจผูกพันแทนการใช้ดุลพินิจตามบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และข้อ ๔ (๒) ข. ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งไม่อาจใช้บังคับได้แม้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกใช้บังคับเพื่อประสงค์จะควบคุมการเล่นการพนันของประชาชนแต่อำนาจในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมาย มิใช่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติการอนุญาตเล่นการพนันชนไก่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างข้อ ๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยมีได้ใช้ดุลพินิจที่แสดงให้เห็นถึงข้อพิจารณา ข้อสนับสนุน และเหตุผลในการไม่อนุมัติจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่อ้างว่าข้อ ๙ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ เป็นการห้ามมิให้ตั้งสถานที่สำหรับเล่นการพนันเพิ่มขึ้นใหม่เท่านั้น มิได้ห้ามการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติให้มีการออกใบอนุญาตเล่นการพนันชนไก่แต่อย่างใดนั้น ฟังไม่ขึ้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ตามหนังสือจังหวัด โดยให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่ไม่อนุมัติชอบแล้ว สำหรับคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่นั้น เป็นคำขอให้ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้เนื่องจากเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๖๐/๒๕๕๐ คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓)

๓.๑.๒ สถานที่ที่จะจัดให้มีการเล่นพนันชนไก่

โดยที่มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ บัญญัติสาระสำคัญในใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันว่า จะต้องกำหนดรายการเกี่ยวกับ “สถานที่” ไว้ด้วย ดังนั้น สถานที่ที่จะจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่จึงเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญของการออกใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ภายใต้เงื่อนไขที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุมัติให้ออกใบอนุญาต ย่อมมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่า สถานที่ตามที่ระบุไว้ในคำขอ ใบอนุญาตนั้น เป็นสถานที่ที่เหมาะสมและสมควรออกใบอนุญาตให้ตามคำร้องขอ หรือไม่ ทั้งนี้ โดยจะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาภายในกรอบของคำสั่งและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อในระหว่างพิจารณาคำขอได้มีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง มาตรการควบคุมและป้องกันโรคไข้หวัดนกในไก่ชน ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติการพนันฯ จะไม่มีบทบัญญัติให้การออกใบอนุญาตและการอนุมัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติให้ออกใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นพนันชนไก่โดยคำนึงถึงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุอันสมควร

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันต่อนายอำเภอแก้งคร้อเพื่อขอรับใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน และขออนุญาตตั้งบ่อนการพนันประเภทชนไก่จำนวน ๑ แห่ง ที่บ้านเลขที่ ๑๓๐ หมู่ที่ ๒ ตำบลหนองขาม อำเภอแก้งคร้อ จังหวัดชัยภูมิต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ(ผู้ถูกฟ้องคดีที่๒) ได้มีคำสั่งไม่อนุมัติให้จัดให้มีสถานที่ (เปิดบ่อน) ชนไก่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากสถานที่ที่ขออนุญาตขัดต่อสุขลักษณะและอนามัยตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง มาตรการควบคุมและป้องกันโรคไข้หวัดนกในไก่ชน ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงไม่เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่๑๕๑๓/๒๕๐๓ ลงวันที่๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๓ เรื่อง วางระเบียบการพิจารณาอนุญาตให้มีการเล่นการพนันชนไก่และก๊าดปลา และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และก๊าดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๒๕ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะขอจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่จึงได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ขอรับใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน และขออนุญาตตั้งบ่อนการพนันประเภทชนไก่ตามแบบ พ.น. ๑ ต่อนายอำเภอแก้งคร้อ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต โดยต้องได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ ทั้งนี้ ตามข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่๔๔ (พ.ศ. ๒๕๔๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้ระบุสถานที่ขออนุญาตตั้งบ่อนการพนันว่า คือ บ้านเลขที่ ๑๓๐ หมู่ที่ ๒ ตำบลหนองขาม อำเภอแก้งคร้อ จังหวัดชัยภูมิดังนั้น จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดแล้ว นายอำเภอแก้งคร้อซึ่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกใบอนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุมัติให้ออกใบอนุญาต ย่อมมีดุลพินิจพิจารณาว่าสถานที่ตามที่ผู้ฟ้องคดีระบุไว้ในคำขอนั้น เป็นสถานที่ที่เหมาะสมและสมควรออกใบอนุญาตให้ตามคำร้องขอหรือไม่โดยในการพิจารณาดำเนินการเพื่ออนุญาตและอนุมัติตามคำขอ ของผู้ฟ้องคดีนั้น นายอำเภอแก้งคร้อ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องใช้ดุลพินิจภายในกรอบของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๑๓/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๓ เรื่อง วางระเบียบ การพิจารณาอนุญาตให้มีการเล่นการพนันชนไก่และก๊าดปลา ข้อ ๓ ที่กำหนดว่า สถานที่เล่นจะต้องมีบริเวณกว้างขวางและมั่นคง ไม่ขัดต่อสุขลักษณะและอนามัย และระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และก๊าดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕ ข้อ ๖ ที่กำหนดว่า สถานที่เล่นจะต้องมีบริเวณกว้างขวางมั่นคง ไม่ขัดต่อสุขลักษณะอนามัย แต่ในระหว่างการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีได้มีการระบาดของโรคระบาดในตัวอย่างซากเป็ดไข่ซึ่งเป็นโรคระบาดร้ายแรงที่อาจติดต่อในสัตว์และคน ตลอดจนส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการหรือเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ปีก ผู้จำหน่ายสัตว์ปีก

และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ปีกได้และเนื่องจากจังหวัดชัยภูมิอยู่ในพื้นที่เสี่ยง ที่ต้องมีการเฝ้าระมัดระวังอย่างเข้มงวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีประกาศให้ท้องที่ของทุกชุมชน ทุกหมู่บ้าน ทุกตำบล ทุกอำเภอ/กิ่งอำเภอ ในพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ เป็นเขตสงสัยว่ามีโรคระบาดในสัตว์ปีกจำพวกนก ไก่เป็ด ห่าน และสัตว์ปีกอื่น หรือไข่สำหรับทำพันธุ์ทุกชนิด ประกอบกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีประกาศ เรื่อง มาตรการควบคุมและป้องกันโรคไข้หวัดนกในไก่นก ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ กำหนดเงื่อนไขและข้อจำกัดในการพิจารณาขออนุญาตให้เปิดสนามไก่นก การเคลื่อนย้ายไก่นก เพื่อเข้าสนามไก่นก เพื่อป้องกัน ควบคุม และแก้ปัญหา การระบาดของโรคไข้หวัดนก รวมทั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การป้องกันควบคุมโรคไข้หวัดนกในไก่นกชนระดับจังหวัด โดยจังหวัดชัยภูมิได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับรองมาตรฐานสนามชนไก่หรือสนามประลองไก่จังหวัดชัยภูมิและ คณะกรรมการตรวจสอบสนามชนไก่ระดับอำเภอ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและตรวจรับรองสนามชนไก่ที่มีความประสงค์ จะขออนุญาตเล่นการพนันชนไก่หรือสนามประลองไก่ที่จะจัดซ้อม เพื่อคัดเลือกพันธุ์ไก่ให้มีระบบการป้องกันโรคที่ดี ดังนั้น ในการพิจารณาเพื่ออนุญาตและอนุมัติตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนั้น นอกจากจะต้องใช้ดุลพินิจภายในกรอบของ คำสั่งและระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามประกาศ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ด้วย เพราะแม้ว่าพระราชบัญญัติการพนันฯ จะไม่มี บทบัญญัติให้การออกใบอนุญาตและการอนุมัติขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่การใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตให้จัดให้มีสนามไก่นก โดยคำนึงถึงประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ รวมทั้งแผน ยุทธศาสตร์ในเรื่องการควบคุม และป้องกันโรคระบาดของไข้หวัดนก ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุอันสมควร เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สนามชนไก่ที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตมีที่ตั้งด้านทิศเหนือติดกับบรีสอร์ตที่ก่อสร้างแล้วเสร็จโดยอยู่ ระหว่างขออนุญาต และทางด้านทิศตะวันออกห่างออกไปประมาณ ๑,๐๔๕ เมตร มีฟาร์มเลี้ยงไก่เนื้อ ซึ่งตามความเห็น ของปศุสัตว์จังหวัดชัยภูมิ(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) และผู้แทนสาธารณสุขจังหวัด เห็นว่า เป็นอันตรายต่อสุขลักษณะและ อนามัย ประกอบกับความเห็นทางวิชาการของผู้อำนวยการศูนย์ควบคุมโรคไข้หวัดนกกรมปศุสัตว์ซึ่งเห็นว่า สนามชนไก่ เป็นสถานที่ที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนก และจุดที่ตั้งอยู่ในรัศมีที่เสี่ยงต่อ การแพร่เชื้อได้อีกทั้ง คณะกรรมการตรวจรับรองมาตรฐานสนามไก่นกหรือสนามประลองไก่จังหวัดชัยภูมิได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ไม่ผ่านการ ประเมิน จึงรับฟังได้ว่า สถานที่ที่ขออนุญาตให้มีการเล่นการพนันและตั้งบ่อนการพนันประเภทชนไก่ของผู้ฟ้องคดีขัดต่อ สุขลักษณะ และอนามัย ไม่เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๑๓/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๓ฯ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลาฯ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่สั่งการไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเปิดสนามชนไก่ตามที่ขออนุญาตมานั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและชอบด้วย กฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๕๔/๒๕๖๑)

๓.๒ กฎหมายว่าด้วยค้าของเก่า

๓.๒.๑ การพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ผู้ใดขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า

การพิจารณาต่อใบอนุญาตให้ผู้ใดขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า นอกจากจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุม การขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ได้อาศัยอำนาจตามหลักการบริหารราชการในฐานะผู้บังคับบัญชาในการแนะนำและสั่งการให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงมีอำนาจออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ด้วย ดังนั้น การที่นายอำเภอราชสีไศล นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัยฯ มาประกอบการพิจารณาสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้กับผู้ฟ้องคดีจึงถือเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากการต่อใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมกิจการว่ามีสภาพถูกต้องตามกฎหมายที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาประกอบกับ ข้อเท็จจริงที่ว่าหากต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินกิจการต่อไปจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินทั้งของผู้ฟ้องคดีและบุคคลโดยทั่วไป อันเป็นกรณีทำให้การควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าฯ ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค้าของเก่า ต่อมานาย ท. และเพื่อนบ้านได้ร่วมกันร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรที่อยู่บริเวณข้างเคียง นายอำเภอราชสีไศล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ผลปรากฏว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีมีการกระทำตามที่มีการร้องเรียนจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบการขายทอดตลาดและค้าของเก่าให้กับผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๔ ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ในคดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ เนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่ได้ให้อำนาจไว้และคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตขัดกับหลักความได้สัดส่วนและขัดกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับในการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๑๐๑ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างอุทธรณ์ได้นั้น จะต้องเป็นข้อที่กล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์และเป็นข้อที่โต้แย้งกันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น เมื่อพิจารณาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ แล้วเห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีสภาพเป็นกฎเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกจังหวัด ได้ถือปฏิบัติและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกันในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมการขายทอดตลาด และค้าของเก่า ซึ่งเป็นกิจการที่มีผลกระทบกับบุคคลทั่วไปให้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าพุทธศักราช ๒๔๗๔ เพื่อความเป็นธรรมกับทุกคน จึงเป็นปัญหอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์ได้ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตขัดกับเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น ไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีได้กล่าว ในศาลปกครองชั้นต้นจึงยกขึ้นอ้างในชั้นอุทธรณ์มิได้นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการออกใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตการค้าของเก่าไว้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมมีอำนาจในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าได้ และในการต่อใบอนุญาตให้ผู้ใดขายทอดตลาดหรือค้าของเก่า นอกจากจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้วยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำพระราชบัญญัติการสาธารณสุข และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย มาพิจารณาร่วมกับการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย สำหรับประเด็นที่ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่สั่งไม่ต่อ ใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีขัดด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า การต่อใบอนุญาตหรือไม่ต่อ ใบอนุญาตเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมกิจการว่ามีสภาพถูกต้องตามกฎหมายที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งหากต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินกิจการต่อไปอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงเป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินทั้งของผู้ฟ้องคดีและบุคคลโดยทั่วไป อันเป็นกรณีทำให้การควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า ไม่มีประสิทธิภาพ จากข้อเท็จจริงเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียนแล้ว ผลปรากฏว่าสถานประกอบการของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามที่ร้องเรียนจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาแล้วมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายแล้ว อีกทั้ง ในประเด็นที่ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณารายงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและเหตุผลต่างๆ แล้วจึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาทบทวนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงขัดด้วยกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๕๔๐/๒๕๕๑)

๓.๒.๒ การพิจารณาหลักฐานหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้าของเก่า

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าประจำปีพ.ศ. ๒๕๔๒ – พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและการค้าของเก่าประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งงดออกใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากไม่มีเอกสารหลักฐานการยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้าหรือหลักฐานการเป็นเจ้าของสถานที่ทำการค้าหรือสัญญาเช่า ตามข้อ ๗ (๕) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและการค้าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบสถานที่ทำการค้าของเก่าของผู้ฟ้องคดีแล้วปรากฏว่าเป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่งดออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับและต่อใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหาย ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายนั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายได้ ส่วนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่งดออกใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตโดยแนบเอกสารหลักฐานถูกต้องตามระเบียบแล้วโดยมีหลักฐานหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้าของบิดาของผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีใช้ที่อยู่เดิมตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ตลอดมา ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าปลูกสร้างอยู่ในที่ราชพัสดุอันเป็นการบุกรุกที่ดินของทางราชการนั้น แม้จะเป็นความจริงแต่ก็เป็นคนละส่วนไม่อาจมาใช้ในการพิจารณาหลักเกณฑ์การอนุญาตได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งงดออกใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่ง

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาเห็นว่า การที่บุคคลประสงค์ที่จะประกอบอาชีพขายทอดตลาดหรือค่าของเก่าได้นั้น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่ากำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องยื่นคำร้องขอใบอนุญาตขายทอดตลาดและค่าของเก่าต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. ๒๕๓๓ ข้อ ๗ (๕) ได้กำหนดให้หน่วยรับเรื่องราวคำร้องขออนุญาตเป็นผู้รับเรื่องราวคำร้องขออนุญาตขายทอดตลาดและค่าของเก่าจากผู้ขอใบอนุญาตพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานเป็นหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้า ข้อ ๘ ได้กำหนดให้หน่วยรับเรื่องราวคำร้องของขออนุญาตดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตว่าครบถ้วนตามมาตรา ๖ และตรวจอาคารสถานที่ตั้งตลอดจนสถานที่เก็บทรัพย์สินการขายทอดตลาดและค่าของเก่าว่าเหมาะสมหรือไม่และข้อ ๙ กำหนดให้หน่วยรับเรื่องราวคำร้องขออนุญาตเสนอเรื่องราวพร้อมความเห็นไปให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตพิจารณาสั่งการต่อไป นั้น จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและ ระเบียบดังกล่าว กฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้ต้องมีสถานที่ทำการค้า โดยสถานที่ทำการค้าตลอดจนสถานที่เก็บทรัพย์สินการขายทอดตลาดหรือค่าของเก่าต้องมีความเหมาะสมแก่การประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งหากบุคคลผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตขายทอดตลาดและค่าของเก่าไม่มีสถานที่ทำการค้าตามข้อ ๗ (๕) หรือสถานที่ทำการค้ามีสภาพที่ไม่เหมาะสมตามข้อ ๘ แล้ว เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตย่อมมีอำนาจงดออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลดังกล่าวได้

เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า นาย ย. บิดาของผู้ฟ้องคดีได้ทำการปลูกสร้างบ้านลงในที่ราชพัสดุ โดยนำวัสดุที่ผู้ฟ้องคดีได้มาจากการประมูลซื้อที่ว่าการอำเภอ บ้านพักนายอำเภอ และหอประชุมอำเภอ ตามสัญญาซื้อขายลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ มาใช้ทำการปลูกสร้างบ้านหลังดังกล่าว นาย ย. จึงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้านที่ตนได้ทำการปลูกสร้างหาใช่ตกเป็นส่วนควบของที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใดไม่และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีออกไปจากที่ดินดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายแก่นาย ย. ที่ปลูกสร้างบ้านบุกรุกที่ราชพัสดุก็ตาม แต่ตราปดืศาลยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นาย ย. รื้อถอนบ้านหลังดังกล่าว และนาย ย. ยังคงครอบครองและใช้ประโยชน์ในบ้านหลังดังกล่าวอยู่ความเป็นเจ้าของบ้านหลังดังกล่าวก็ยังเป็นของนาย ย. อยู่เช่นเดิม ฉะนั้น เมื่อนาย ย. ยังคงความเป็นเจ้าของในบ้านหลังที่ผู้ฟ้องคดีใช้เป็นสถานที่ประกอบการค้าในขณะนั้น นาย ย. ได้ทำหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๖ ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้บ้านหลังดังกล่าวเป็นสถานที่ประกอบการค้าแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีเอกสารหลักฐานยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้าที่จะยื่นขอใบอนุญาตได้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งงดออกใบอนุญาตให้ขายทอดตลาดและค่าของเก่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเอกสารหลักฐานยินยอมให้ใช้สถานที่ทำการค้า

ตามข้อ ๗ (๕) ของระเบียบดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์โต้แย้งว่า สถานที่ทำการค้าของผู้ฟ้องคดีไม่เหมาะสมที่จะใช้ประกอบกิจการขายทอดตลาดและค้าของเก่า เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการค้าของเก่าได้ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า สถานที่ทำการค้าของผู้ฟ้องคดีมีความเหมาะสมตามข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าวแล้ว อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่อ.๑๖๐/๒๕๕๓)

๓.๓ กฎหมายว่าด้วยโรงแรม

๓.๓.๑ การพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ต่างพิจารณากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นเพียงการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ยื่นคำขอที่จะได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมจากเจ้าหน้าที่ซึ่งในชั้นการพิจารณาคำขอดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องพิจารณาตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากการยื่นคำขอและขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคำขอโดยเจ้าหน้าที่ได้มีการประกาศ ใช้บังคับ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในระหว่างการพิจารณาของ นายทะเบียนโรงแรมกรณีนี้จึงมิใช่การใช้กฎหมายย้อนหลังกับผู้ยื่นคำขอ การที่เจ้าหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตตามกฎหมายเกณฑ์ของประกาศกระทรวงดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของอาคารพักอาศัย มีความประสงค์จะใช้อาคารดังกล่าวประกอบธุรกิจโรงแรม จึงยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมพร้อมทั้งแนบใบรับรองการตรวจสภาพ อาคารเป็นเอกสารประกอบคำขอรับใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยนายทะเบียนโรงแรมกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) รับคำขอดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒ ภายหลังจากการยื่นคำขอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าเดิมอาคารของผู้ฟ้องคดีเป็นอาคารที่พักอาศัยมิได้เป็นอาคารควบคุมการใช้หากประสงค์จะเปลี่ยนการใช้เป็นอาคารโรงแรมซึ่งเป็นอาคารควบคุมการใช้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ต้องได้รับอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายดังกล่าวก่อน จึงให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมายื่นประกอบการพิจารณา ซึ่งต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจโรงแรม และให้เลิกประกอบกิจการโรงแรมภายใน ๓๐ วัน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมของผู้ฟ้องคดีจากหลักฐานใบรับรองการตรวจสภาพอาคาร

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นเพียงการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีในการที่จะได้รับการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมจากเจ้าหน้าที่ซึ่งในชั้นการพิจารณาคำขออนุญาตของเจ้าหน้าที่อันเป็นการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เมื่อประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาต และการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อันเป็นช่วงเวลาที่ถูกฟ้องคดีที่ดำเนินการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีและเป็นช่วงเวลาก่อนที่การพิจารณาทางปกครองจะแล้วเสร็จ จึงถือได้ว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอและเอกสารประกอบคำขอของผู้ฟ้องคดีประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เห็นว่า ในกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งประสงค์จะใช้อาคารพักอาศัยเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจนำใบรับรองการตรวจสภาพอาคารอันมีวัตถุประสงค์ในเรื่องโครงสร้างและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงแข็งแรงและความปลอดภัยในการใช้อาคารเป็นหลัก

มาพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจโรงแรมได้ในการนี้ หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะเปลี่ยนการใช้อาคารพักอาศัยที่มีได้เป็นอาคารควบคุมการใช้มาเป็นอาคารโรงแรมเพื่อประกอบกิจการโรงแรม ซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามที่กำหนดในกฎหมายควบคุมอาคาร ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีจัดส่งใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดียื่นเอกสารที่จำเป็นแก่การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้ครบถ้วน แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจพิจารณาคำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีต่อไปได้เพราะเหตุอันเกิดจากตัวผู้ฟ้องคดีเอง ด้วยเหตุนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจที่จะปฏิเสธการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุตามข้อ ๔ (๕) ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นกฎที่มีผลใช้บังคับในระหว่างการพิจารณาคำขอได้พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๕๑๒/๒๕๕๙)

๓.๓.๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว

กรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว แต่ยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่นั้น มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่โดยมิได้กำหนดให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แต่อย่างใด ดังนั้น หากในการประชุมของคณะกรรมการฯ มีเพียงกรรมการโดยตำแหน่งเข้าร่วมประชุม เท่านั้น ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นวาระไปแล้วและยังมิได้มีการแต่งตั้งขึ้นใหม่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วย กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบของคณะกรรมการตามที่มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนด แม้การประชุมดังกล่าวจะมีจำนวนกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ตาม ก็ไม่ถือเป็นองค์ประชุมที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา เพื่อมีมติใด ๆ ได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัย ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม (แบบ ร.ร.๑) ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ต่ออธิบดีกรมการปกครอง ในฐานะนายทะเบียนโรงแรมกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารหลักฐานครบถ้วนถูกต้องตามแบบคำขอรับใบอนุญาต และตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว แต่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ใบรับรองการตรวจสอบอาคาร (แบบ ร.๑) เป็นหลักฐานในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมแทนใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคาร (แบบ อ.๕) ได้จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจโรงแรมตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งพิจารณาแล้วมีความวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประชุมเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ครบองค์ประชุมตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงแรมหรือด้านการท่องเที่ยวจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นได้ว่า ได้กำหนดองค์ประกอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๑๖ คน และกรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีจำนวน ๕ คน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนดังกล่าวต้องคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงแรมหรือด้านการท่องเที่ยว ทั้งจะต้องคำนึงถึงการกระจายผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านโรงแรมไปตามประเภทของโรงแรมตามที่กำหนดไว้ด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลธุรกิจโรงแรม รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นไปโดยรอบคอบและมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีตัวแทนจากหลายฝ่ายทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ประกอบกับเมื่อพิจารณามาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คงกำหนดไว้เพียงกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทเดียวกันเป็นกรรมการแทนโดยให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน และกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดำรงตำแหน่งครบวาระแล้วแต่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่เท่านั้น มิได้กำหนดว่าหากปรากฏเหตุดังกล่าว ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้แต่อย่างใด ดังนั้น หากองค์ประกอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้

เมื่อในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีเพียงกรรมการโดยตำแหน่งเข้าร่วมประชุมเท่านั้น ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชนอีกจำนวน ๕ คน จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะรัฐมนตรียังมิได้มีการแต่งตั้งแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ และแม้การประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว จะมีจำนวนกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ตาม ก็ไม่ถือเป็นองค์ประชุมที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้ดังนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ใบรับรองการตรวจสภาพอาคาร (แบบ ร.๑) เป็นเอกสารประกอบหลักฐานการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมแทนใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคาร (แบบ อ.๕) ได้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้ ไม่มีคู่กรณีฝ่ายใดอุทธรณ์กรณีจึงเป็นอันถึงที่สุดตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ดังนั้นแม้การประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไปก็ตาม แต่ผลการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวย่อมไม่อาจแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลที่เห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วได้ การที่ศาลจะมีคำบังคับให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไปพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีใหม่จึงไม่เป็นประโยชน์แต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.๗๐๘/๒๕๖๐)

๓.๓.๓ คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการโรงแรมเนื่องจากมีการดัดแปลงอาคารโดยไม่ถูกต้อง

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียนโรงแรมผู้มีอำนาจอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการโรงแรมมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการโรงแรม เนื่องจากมีการดัดแปลงอาคารโรงแรมโดยไม่ถูกต้องตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และอาจเกิดความไม่มั่นคงปลอดภัยสำหรับผู้พัก กรณีจึงเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๑ วรรคสอง ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๖๓/๒๕๔๕ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ แล้ว นอกจากนั้นเมื่อปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอได้เลี้ยงนกนางแอ่นในอาคารโรงแรมเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของ

ผู้เข้าพัก ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๕ ของเทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๐ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาตดำเนินการกิจการโรงแรมได้เช่นเดียวกัน

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของโรงแรมเอ จังหวัดชุมพร ประกอบกิจการโรงแรมมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๓๗ จนถึงปัจจุบัน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้วางแผนปรับปรุงกิจการโดยเปิดชั้นดาดฟ้า เป็นโรงซักรีด จึงยื่นคำขออนุญาตดัดแปลงอาคารต่อเทศบาลเมืองชุมพรและได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเป็นโรงซักรีด ตามใบอนุญาตดัดแปลงอาคาร เลขที่ ๑๐๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ ในระหว่างการก่อสร้างได้มีพนักงานเฝ้าเข้ามาอาศัยทำรัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่พนักงานเฝ้ามาอาศัยทำรังอาจเกิดประโยชน์ทางธุรกิจมากกว่าการทำโรงซักรีด จึงหยุดการก่อสร้างโดยปิดพื้นที่ดังกล่าวและห้ามบุคคลเข้าใช้ประโยชน์และได้ต่อเติมเฉพาะส่วนที่เป็นหน้าต่าง และประตูโดยการปิดทับด้วยอิฐมวลเบา อาคารดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการปิดตาย ซึ่งเท่ากับยกเลิกการใช้โดยปริยาย และเมื่อมีการตรวจโรงแรมเพื่อต่อใบอนุญาตประจำปีพ.ศ. ๒๕๔๘ คณะกรรมการพิจารณาการณ์กรงดการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘ จังหวัดชุมพร ได้พิจารณามีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม เนื่องจากผู้ฟ้องคดีก่อสร้างต่อเติมอาคารโรงซักรีดโดยไม่ได้รับอนุญาต ก่อสร้างผิดแบบที่ขออนุญาตโดยอาจไม่มั่นคงปลอดภัยสำหรับผู้พัก และขัดต่อพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง ห้ามสัตว์อยู่รวมปะปนกับคนในอาคารโรงแรม ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีหนังสือถึงนายอำเภอเมืองชุมพรให้แจ้งผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุญาตให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมเอ นายอำเภอเมืองชุมพรจึงมีหนังสือแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีมติให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมมิชโฮเทล

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมเอ ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ในฐานะนายทะเบียนโรงแรมผู้มีอำนาจอนุญาตให้เปิดดำเนินการกิจการโรงแรมผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ในฐานะเจ้าของอาคารโรงแรมเอ ซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ได้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตดัดแปลงอาคาร เลขที่ ๑๐๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ นายกเทศมนตรีเมืองชุมพรจึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับรับรองตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้แจ้งขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามที่ได้ก่อสร้างดัดแปลงอาคารเป็นที่พักอาศัยของพนักงานเฝ้า ซึ่งผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตเดิมแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวถือได้ว่าอาคารโรงแรมเอ มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีเมืองชุมพร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจที่จะออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการกิจการโรงแรมเอ ได้ตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๑ วรรคสอง ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๖๓/๒๕๔๕ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดว่า หลังจากที่มีผู้ขออนุญาตตั้งโรงแรมได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร เพื่อใช้เป็นโรงแรมแล้ว ต้องมีการตรวจสอบว่าผู้ขออนุญาตได้สร้างอาคารตามแบบแปลน ที่ขออนุญาตหรือไม่และเมื่อทางโรงแรมเปิดดำเนินการแล้วต้องมีการตรวจตราควบคุมไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ โดยที่มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ บัญญัติให้ราชการ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตราย ต่อสุขภาพที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น โดยข้อ ๕ ของเทศบัญญัติเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๐ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๐ กำหนดว่า ให้กิจการต่อไปนี้เป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่น

เทศบาลเมืองชุมพร คือ ๑. กิจกรรมเกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์(๑) การเลี้ยงสัตว์บก สัตว์ปีก สัตว์น้ำ สัตว์เลี้ยงคลาน หรือแมลง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเลี้ยงนกนางแอ่นในชั้นบนสุดของอาคารโรงแรมมิคซีโฮเทลเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ ซึ่งการเลี้ยงนกนางแอ่นเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้เข้าพักในโรงแรม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข และข้อ ๕ ของเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง กิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ ประกอบกับมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินกิจกรรมโรงแรมมิคซีโฮเทลได้เช่นเดียวกัน เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยไม่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตดัดแปลง อาคาร เลขที่ ๑๐๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ และเลี้ยงนกนางแอ่นในอาคารโรงแรมมิคซีโฮเทลอันเป็นการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินกิจการโรงแรมมิคซีโฮเทลจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๕๓๐/๒๕๕๗)

๓.๓.๔ การประกอบกิจการโรงแรมต้องมีผู้จัดการ

ในปัจจุบัน การดำเนินกิจการโรงแรมของไทยอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา ๑๕ ความว่า ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโรงแรมจะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อน ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตให้เปิดกิจการโรงแรมไม่ว่าจะเป็น บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลในทางกฎหมายเราจะเรียกว่า “ผู้ประกอบกิจการโรงแรม” (ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีคำที่ใช้เรียกผู้ประกอบกิจการโรงแรมว่า “เจ้าสำนักโรงแรม”) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้โรงแรมจะต้องมี “ผู้จัดการโรงแรม” เป็นผู้มีหน้าที่จัดการโรงแรม

ประเด็นที่น่าสนใจของเรื่องนี้จึงเกี่ยวกับโรงแรมที่ไม่ได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้จัดการโรงแรมตามที่กฎหมายกำหนดและได้กระทำการผิดกฎหมายโดยปล่อยให้เยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เข้าใช้บริการในลักษณะมั่วสุม

“ผู้จัดการโรงแรม” เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายสำคัญไม่น้อยไปกว่าผู้ประกอบกิจการโรงแรม อีกทั้ง การที่ผู้ประกอบกิจการโรงแรมจะแต่งตั้งให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตรงตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ และเป็นผู้ได้รับวุฒิบัตรหรือมีประสบการณ์ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดหรือมีหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการโรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมรับรอง และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย โดยผู้จัดการโรงแรมจะเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมก็ได้ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมนั้นเป็นบุคคลธรรมดา

หากโรงแรมใดไม่แต่งตั้งผู้จัดการโรงแรมก็จะต้องถูกลงโทษปรับทางปกครองและโทษปรับรายวันในอัตราที่กฎหมายกำหนด เช่นเดียวกันกับอุทาหรณ์จากคดีปกครองในวันนี้ที่มีข้อเท็จจริงว่านายเอเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมแห่งหนึ่งถูกประชาชนร้องเรียนว่ามีการปล่อยให้กลุ่มวัยรุ่นเข้าไปมั่วสุมในโรงแรม ต่อมาเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจเร่งรัดป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้เข้าตรวจสอบพบว่าโรงแรมดังกล่าวไม่ได้แต่งตั้งผู้จัดการโรงแรมตามกฎหมาย และพบว่ามีผู้เข้าใช้บริการอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีโดยไม่มีการจัดทำทะเบียนผู้เข้าพัก ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งให้ปรับนายเอเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท นายเอไม่เห็นด้วยกับคำสั่งปรับของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งภายหลังได้มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์นายเอจึงมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปรับดังกล่าว

คดีนี้จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ลงโทษปรับนายเอในฐานะผู้ประกอบกิจการโรงแรมเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า แม้ว่าเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจเร่งรัดป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดจะไม่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ตาม แต่เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง

ตามมาตรา ๒ (๑๗) (ณ) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจดังกล่าวที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยจากการร้องเรียนของประชาชนว่าได้มีกลุ่มวัยรุ่นเข้าไปใช้บริการโรงแรมของนายเอในลักษณะมั่วสุมซึ่งอาจมีการกระทำความผิดทางอาญา เจ้าหน้าที่ดังกล่าวย่อมสามารถเข้าไปในโรงแรมของนายเอเพื่อสืบสวนตรวจสอบถึงเรื่องดังกล่าวได้

สำหรับคำสั่งปรับนายเอนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียนโรงแรมจังหวัดได้คำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดของนายเอที่ไม่จัดให้ผู้จัดการโรงแรมทำให้มีกลุ่มวัยรุ่นซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี บริบูรณ์และยังเป็นนักเรียน นักศึกษา เข้าไปใช้บริการโรงแรมของนายเอโดยเปิดเช่าห้องพักจำนวน ๔ ห้อง แต่กลับมีจำนวนผู้เข้าพักมากถึง ๒๖ คน และไม่ได้จัดทำทะเบียนผู้เข้าพักตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนายเอในฐานะผู้ประกอบการโรงแรมย่อมจะรู้โดยสภาพว่าแต่ละห้องสามารถรับพักได้กี่คน การให้บริการที่พักในลักษณะมั่วสุมเช่นนี้หากนายเอคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญก็สามารถปฏิเสธไม่รับวัยรุ่นเหล่านั้นเข้าพักได้ส่วนจำนวนเงินค่าปรับ ๒๐๐,๐๐๐ บาท เป็นอัตราที่คำนวณมาจากสองในห้าของอัตราโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดในข้อหาที่ไม่จัดให้ผู้จัดการโรงแรม ซึ่งอยู่ภายในหลักเกณฑ์โทษปรับทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๔ และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบข้อ ๑๐ (๑) ของประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง

ดังนั้น เมื่อนายเอในฐานะผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้กระทำความผิดโดยไม่จัดให้ผู้จัดการคนหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดการโรงแรม อันเป็นความผิดตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และมีโทษปรับทางปกครอง ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายทะเบียนโรงแรมจังหวัด มีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยกอุทธรณ์จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมายแล้ว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การประกอบกิจการใดก็ตามที่อาจมีผลกระทบต่อประโยชน์หรือความปลอดภัยของสาธารณะ ผู้ประกอบการต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับเรื่องเหล่านั้นมากกว่าประโยชน์ของกิจการตนเองเพราะหากเกิดความเสียหายขึ้นก็จะไม่ได้มีผลกระทบเฉพาะต่อกิจการของผู้ประกอบการเท่านั้น หากแต่ผลกระทบเหล่านั้นอาจส่งผลร้ายไปสู่ชุมชน สังคม หรือประเทศชาติไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง นอกจากนี้ในการประกอบกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับเอาไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ประกอบการที่จำเป็นต้องถือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับเหล่านั้นอย่างเคร่งครัด หากไม่แล้วกฎหมายก็มีบทลงโทษที่จะนำมาปรับใช้กับผู้ฝ่าฝืน ไม่ว่าจะเป็นโทษปรับทางปกครอง โทษปรับรายวันในกรณีที่ยังคงมีการฝ่าฝืนต่อไปและไม่ได้รับการแก้ไข รวมไปถึงการลงโทษทางอาญาทั้งจำทั้งปรับ (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๖/๒๕๖๒ และสามารถสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่ออุทธรณ์จากคดีปกครอง)

“หน้าที่สำคัญของผู้จัดการโรงแรม” โรงแรมต้องมีการแต่งตั้งผู้จัดการโรงแรมตามกฎหมาย โดยผู้จัดการต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้พักในทันทีที่มีการเข้าพัก โดยให้ผู้พักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในบัตรทะเบียนผู้พัก หากผู้พักมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และเข้าพักตามลำพัง ให้ผู้จัดการหรือผู้แทนลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย และนำไปบันทึกลงในทะเบียนผู้พักให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงหลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพัก โดยต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์แล้วให้นายทะเบียนทำใบรับมอบให้ไว้เป็นสำคัญหากโรงแรมได้อยู่ห่างไกลหรือไม่สามารถส่งได้ตามกำหนดดังกล่าวให้นายทะเบียนพิจารณากำหนดระยะเวลาส่งสำเนา ดังกล่าวแล้วแจ้งให้ผู้จัดการทราบ นอกจากนี้ ผู้จัดการยังมีหน้าที่ดูแลไม่ให้บุคคลใดหลบซ่อนหรือมั่วสุมในเขตโรงแรมในลักษณะอันควรเชื่อว่าจะก่อความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง หรือจะมีการกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม รวมทั้ง ต้องแจ้งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ทราบโดยทันทีในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีหรือได้มีการหลบซ่อนหรือมั่วสุมหรือการกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗

๓.๓.๕ คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมประกอบการพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

การที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ไม่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการดังกล่าวได้ให้ความเห็นชอบ รายงานฯ แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้ว่าต่อมาคณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ จะมีมติไม่ให้ความเห็นชอบรายงานฯ แต่ก็เป็นมติที่ออกมาภายหลังจากที่ระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้ว จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก ๘๙ ชั้น เลขที่ ๒๒๒ ถนนราชปรารภ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร ใช้สำหรับเป็นอาคารสำนักงานจอตระยณ์ต่ออาคารพาณิชย์และที่พักอาศัย ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ทำการดัดแปลงอาคารดังกล่าวเปิดทำการเป็นโรงแรมบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารต่อกรุงเทพมหานครและได้มีหนังสือส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเสร็จ ได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่พักอาศัยบริการชุมชนและสถานที่พักตากอากาศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังที่ได้ดำเนินกิจการโรงแรมไปแล้ว โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การนำเสนอรายงานดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมฯ จึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการทำหนังสือสอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีและหน่วยงานผู้อนุญาตให้ชี้แจงข้อเท็จจริงถึงสภาพปัจจุบันของการดำเนินโครงการ และการเปิดดำเนินกิจการโรงแรมของผู้ฟ้องคดีโดยยังมีได้พิจารณารายงานดังกล่าว เลขานุการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานของผู้ฟ้องคดีแล้วตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือในกรณีที่มีการสั่งให้แก้ไข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงาน ซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้ว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน กำหนดเวลาดังกล่าวถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าของโครงการหรือกิจการผู้เสนอรายงานได้ทราบเป็นที่แน่นอนว่าเมื่อใดขั้นตอนการพิจารณารายงานดังกล่าวจะแล้วเสร็จ ซึ่งเกิดประโยชน์ต่อการเตรียมการอื่นๆ เพื่อให้กิจการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่ได้วางแผนไว้ อีกทั้ง เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถ่วงเวลาในการพิจารณาไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด อันมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาความเห็นเบื้องต้นและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินกิจการโรงแรมไปแล้ว โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การนำเสนอรายงานจึงไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทาง ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) จึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการฯ ทำหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพปัจจุบันของการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร และการเปิดดำเนินกิจการโรงแรมหากมีการละเมิดการปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องมีการพิจารณาโทษก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณารายงานต่อไปนั้น การพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวมิได้มีการพิจารณาว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีข้อบกพร่องประการใดที่จะไม่ให้ความเห็นชอบและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำมาใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้มีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ และถือไม่ได้ว่าเป็นการไม่ให้ความเห็นชอบและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการขยายระยะเวลาพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อีกสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานที่แก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๔๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นมติภายหลังจากระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นมติที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

(คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๘/๒๕๕๒)

๓.๔ กฎหมายว่าด้วยมูลนิธิต่างและสมาคม

๓.๔.๑ การพิจารณาจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม

การที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนให้แก่สมาคมได้นั้น จะต้องปรากฏว่า คำขอจดทะเบียนถูกต้องตาม มาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา ๗๙ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน อีกทั้งวัตถุประสงค์ของสมาคมต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตราย ต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอ หรือข้อบังคับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม รวมทั้งผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมจะต้องมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตาม วัตถุประสงค์ของสมาคมด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมเอมีเนื้อหาที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ส่วนข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ เป็นการกล่าวอ้าง การกระทำที่เกิดขึ้นกับ กลุ่มบุคคล ไม่ใช่การกระทำของสมาคม และเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้า และเป็นเพียงข้อเท็จจริงเพื่อ ประกอบการพิจารณา ไม่มีผลผูกพันการใช้อำนาจของนายทะเบียนที่จะพิจารณาจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม นอกจากนี้ กรณีกล่าวอ้างว่า คำสอนบางส่วนของสมาคมไม่เหมาะสมและบิดเบือนศาสนาพุทธนั้น การดำเนินกิจการของสมาคมตาม ความเชื่อ และข้อมูลข่าวสารที่ต้องเกี่ยวกับฝ่าหลุนกง บุคคลทั่วไปย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อถือของตน และย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เว้นแต่การปฏิบัตินั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของ พลเมืองและเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่ามีกรณีดังกล่าว การที่นายทะเบียนสมาคมมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนคำขอจัดตั้งสมาคมเอให้กับผู้ยื่นคำขอจึงเป็นการใช้อำนาจที่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากเหตุอันสมควรควำวินิจฉัยอุทธรณ์ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลทำนองเดียวกันจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมายด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมเอ ต่อนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ มีคำสั่ง ไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งไม่อนุญาต ดังกล่าว ต่อมา รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าคำคัดค้านของ ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ยังไม่สอดคล้องกับข้อมูลและพฤติกรรมของกลุ่มฝ่าหลุนกงที่เคลื่อนไหวอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะที่ต้องการเผยแพร่ความเชื่อของลัทธิฝ่าหลุนกงและโจมตีรัฐบาลประเทศอื่นโดยเฉพาะสาธารณรัฐ ประชาชนจีนซึ่งมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ตึงกับประเทศไทยมาช้านาน อีกทั้งมีคำสอนบางส่วนของลัทธิบิดเบือน หลักศาสนาพุทธนอกจากนี้ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้ประชุมหารือร่วมกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวง การต่างประเทศสำนักข่าวกรองแห่งชาติศูนย์รักษาความปลอดภัย และสำนักงานตำรวจสันติบาล เพื่อพิจารณา คำร้องขอจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทย ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นว่าไม่ควรอนุญาตให้จัดตั้งสมาคม ดังกล่าว หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จดทะเบียนรับรองให้กลุ่มดังกล่าวจัดตั้งเป็นสมาคมอาจส่งผลกระทบต่อความสงบ สุขของประชาชนหรือความมั่นคงทางการทูตและด้านอื่น ๆ กับประเทศได้อันจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๘๒ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คำสั่งไม่อนุญาต รับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ จึงชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตรับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ และ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า เมื่อนายทะเบียนได้รับ คำขอจดทะเบียนพร้อมทั้งข้อบังคับแล้วเห็นว่าคำขอนั้นถูกต้องตามมาตรา ๘๑ และข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา ๗๙ และวัตถุประสงค์ของสมาคมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของ

ประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และรายการซึ่งจัดแจ้งในคำขอหรือข้อบังคับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม และผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมนั้นมีฐานะและความประพฤติเหมาะสม ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่สมาคมนั้น และประกาศการจัดตั้งสมาคมในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการยื่นคำขอจัดตั้งสมาคมเอ ระบุว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ส่งเสริมการฝึกชกแบบฝ่าหลุนกงเพื่อเสริมสร้างสุขภาพกายและใจ (๒) เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข่าวสารแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป (๓) เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ฝึก (๔) ให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับฝ่าหลุนกงให้กับบุคคลทั่วไป (๕) เป็นสมาคมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง ศาสนา หรือลัทธิใด ๆ และ (๖) เป็นสมาคมที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางธุรกิจและไม่แสวงหากำไร จึงเห็นได้ว่า ตามวัตถุประสงค์ของสมาคมที่ปรากฏนี้ถือได้ว่า ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือ ความมั่นคงของรัฐ แต่เหตุผลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม เป็นการกล่าวถึงการกระทำของสมาคมว่าให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มฝ่าหลุนกงที่รัฐบาลประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนประกาศให้ลัทธิฝ่าหลุนกงเป็นองค์กรที่ผิดกฎหมาย หากรับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมอาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นการกล่าวอ้างการกระทำที่เกิดขึ้นของกลุ่มบุคคลแต่มิใช่เป็นการกระทำของสมาคม เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้รับจดทะเบียน ข้อกล่าวอ้าง ดังกล่าวจึงเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าในการกระทำของสมาคม นอกจากนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนให้แก่สมาคมแล้ว หากปรากฏว่าการดำเนินการของสมาคมขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้หรือตามมาตรา ๑๐๔ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ในกรณีมีเหตุตามมาตรา ๑๐๒ ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้นายทะเบียนถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ส่วนข้อมูลของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานตำรวจสันติบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านความมั่นคงของประเทศนั้น เป็นเพียงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ไม่มีผลผูกพันในการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะพิจารณารับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาข้อมูลดังกล่าวแล้ว เชื่อได้ว่ามีมูลความจริง จึงไม่ต้องด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น

ส่วนข้ออ้างที่ว่า มีคำสอนของลัทธิบางส่วนไม่เหมาะสมและบิดเบือนศาสนาพุทธ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๘๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับในขณะที่มีมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการ นับถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตาม ศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และวรรคสอง บัญญัติว่า ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่งบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น ดังนั้น การดำเนินการของสมาคมตามความเชื่อและข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับฝ่าหลุนกง บุคคลทั่วไปย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อถือของตนและย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เว้นแต่การปฏิบัตินั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นายทะเบียนย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ดังนั้น เมื่อวัตถุประสงค์ของสมาคม ฟังไม่ได้ว่าขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนคำขอจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทยให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้บุคคล ย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน การจัดตั้งสมาคม ศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทย จึงเป็น

การใช้ดุลพินิจโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัย ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลในทำนองเดียวกัน ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน ส่วนการรับจดทะเบียนสมาคมนอกจากเรื่องวัตถุประสงค์ของสมาคมแล้วยังมีเงื่อนไขและข้อกำหนดอีกหลายประการที่นายทะเบียนจะต้องพิจารณาตามมาตรา ๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนที่จะรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนให้แก่สมาคม ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องไปดำเนินการต่อไป พิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมศึกษาฝ่าหลุนกงแห่งประเทศไทย และเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๕๕๕/๒๕๕๘)

๓.๔.๒ การพิจารณารับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคม

ในการพิจารณาเพื่อรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์นายทะเบียนจะต้องพิจารณาว่ากรรมการดังกล่าวมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์นั้นหรือไม่ด้วย แต่เมื่อระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ได้กำหนดนิยามคำว่าภูมิลำเนาไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องนำบทบัญญัติในเรื่องภูมิลำเนาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปมาพิจารณา ซึ่งเมื่อตามบทบัญญัติดังกล่าว ภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และภูมิลำเนาของข้าราชการ ได้แก่ถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ หากมิใช่เป็นตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราวชั่วคราวระยะเวลาหรือเป็นเพียงแต่งตั้งไปเฉพาะการครั้งเดียวคราวเดียว ดังนั้น กรรมการสมาคมที่มีการขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงแม้จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนอกจังหวัดที่ตั้งสมาคม แต่เมื่อเป็นผู้ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่สมาคมตั้งอยู่ จึงถือว่ากรรมการดังกล่าวมีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่อันเป็นที่ตั้งสมาคมแล้ว การที่นายทะเบียนแปลความคำว่าภูมิลำเนาว่าหมายถึงภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านเท่านั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และพนักงานราชการ ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติงานของสมาคมที่ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งสมาคม แต่มีภูมิลำเนาอยู่นอกพื้นที่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งสมาคมซึ่งถือว่ากระทบต่อสาระสำคัญของสภาพสมาคม และไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมและสมาคม คำสั่งของนายทะเบียนที่ไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการ โดยอ้างเหตุดังกล่าว และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่อ้างเหตุผลเดียวกัน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ได้มีมติในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๔๘ อนุมัติการเลือกตั้งคณะกรรมการ ของผู้ฟ้องคดีแทนคณะกรรมการเดิมที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ จำนวน ๑๕ คน และต่อมาได้มีหนังสือไปยังผู้อำนวยการเขตดุสิต ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะนายทะเบียนสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ประจำท้องที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อยื่นคำขอจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนตัวกรรมการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนตัวกรรมการผู้ฟ้องคดีเพียง ๑๑ ราย ส่วนกรรมการอีก ๔ รายที่เหลือ ได้แก่ นาง ด. นาง พ. และนาย พ. นั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตปริมณฑล ซึ่งขัดต่อระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้กรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าวต่อปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยเห็นว่า กรรมการทั้ง ๔ ราย แม้จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนอกจังหวัดที่ตั้งสมาคม แต่ก็เป็นผู้ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่สมาคมตั้งอยู่จึงถือว่ากรรมการ ทั้ง ๔ รายดังกล่าว มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครอันเป็นที่ตั้งสมาคมแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า

ภูมิลาเนาตามข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ฯ หมายถึง กรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์นั้น อันทำให้รัฐสามารถจัดระเบียบการปกครองและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย กรณีจึงไม่อาจนำเรื่องภูมิลำเนาสำหรับประโยชน์ในการสงเคราะห์ หรือยื่นคำฟ้อง ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายว่าด้วยการพิจารณาความมาพิจารณาเรื่องภูมิลำเนา ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้จึงเห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือ คำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคมผู้ฟ้องคดีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับจดทะเบียน เปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคมผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔ รายดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะเกิดเหตุกำหนดว่า กรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์นั้น โดยพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๔๕ และระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดนิยามคำว่าภูมิลำเนาไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องวินิจฉัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการทั่วไป ซึ่งบัญญัติไว้ในบรรพ ๑ ลักษณะ ๒ หมวด ๑ ส่วนที่ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๗ ว่าภูมิลำเนาของบุคคลธรรมดา ได้แก่ถิ่นอันบุคคลนั้นมีสถานที่อยู่เป็นแหล่งสำคัญ และมาตรา ๔๖ บัญญัติว่า ภูมิลำเนาของข้าราชการ ได้แก่ถิ่นอันเป็นที่ทำการตามตำแหน่งหน้าที่ หากมิใช่เป็นตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราวชั่วคราวระยะเวลาหรือเป็นเพียงแต่งตั้งไปเฉพาะการครั้งเดียวคราวเดียว ซึ่งการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาในกรณีนี้ไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ฯ ส่วนที่มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า ผู้ใดมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นอยู่และมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่นั้น มิใช่ข้อสันนิษฐานเด็ดขาด กรณีจึงชอบที่จะนำบทบัญญัติในบรรพ ๑ ลักษณะ ๒ หมวด ๑ ส่วนที่ ๓ ส่วนที่ ๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องภูมิลำเนา มาพิจารณา ส่วนการแปลความหมายของคำว่าภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้าน ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เห็นว่า กรรมการของผู้ฟ้องคดีต้องมีคุณสมบัติเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำหรือพนักงานราชการ ซึ่งถูกควบคุมโดยวินัยข้าราชการ และกระฎีเยียบที่มากกว่าสมาคมที่มีกรรมการเป็นประชาชนทั่วไป อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีมีสมาชิก สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการทั่วประเทศ การแปลความคำว่าภูมิลำเนาตามทะเบียนบ้านนั้น ย่อมทำให้สมาชิกที่ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่ตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์แต่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนอกจังหวัด ที่ตั้งสมาคมไม่สามารถสมัครเป็นกรรมการสมาคมได้จึงเป็นการจำกัดสิทธิข้าราชการ ลูกจ้างประจำและพนักงานราชการ ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่เหมาะสม แก่การปฏิบัติงานของสมาคมที่ปฏิบัติงานหรือรับราชการในท้องที่ที่ตั้งสมาคมแต่มีภูมิลำเนาอยู่นอกพื้นที่จังหวัดที่เป็นที่ตั้งสมาคม ซึ่งถือว่ากระทบต่อสาระสำคัญของสภาพสมาคมผู้ฟ้องคดีและไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมและสมาคม จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายทั่วไปดังที่กล่าวข้างต้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะเกิดข้อพิพาท นาง ด. ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้จัดการ สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ จำกัด ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ดังกล่าว มีที่ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร จึงถือว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ จำกัด เป็นแหล่งสำคัญของถิ่นที่อยู่ของนาง ด. สหกรณ์ออมทรัพย์ดังกล่าวจึงเป็นภูมิลำเนาของนาง ด. ตามมาตรา ๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ส่วนนาง พ. นาย ป. และนาย พ. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดส่วนราชการซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร โดยไม่ปรากฏว่าตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลทั้งสามเป็นตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราวชั่วคราวระยะเวลาหรือ เป็นเพียงแต่งตั้งไปเฉพาะการครั้งเดียวคราวเดียว ดังนั้น สำนักงานซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร จึงเป็นภูมิลำเนาของนาง พ. นาย ป. และนาย พ. ตามมาตรา ๔๖ แห่งประมวล

กฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ตั้งนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนตั้งสมาคมมาปนกิจสงเคราะห์ในกรุงเทพมหานคร นาง ด. นาง พ. นาย ป. และ นาย พ. จึงมีภูมิลำเนาในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมมาปนกิจสงเคราะห์ตามข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมมาปนกิจสงเคราะห์แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนตัวกรรมการผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔ คนข้างต้น และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงกรรมการของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๔๔/๒๕๕๘)

๓.๔.๓ คู่กรณีคำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมและการนับระยะเวลาในการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า เป็นสมาชิกและคณะกรรมการบริหารสมาคม เอ ชุดที่ ๑๑ (ชุดใหม่) โดยมีการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมฯ ข้อต่างๆ ตามใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแก้ไขข้อบังคับ (ส.ค.๕) ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การเสนอจดทะเบียนข้อบังคับของสมาคมฯ ซึ่งเสนอโดยนาย ป ในฐานะนายกสมาคมและคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ชุดที่ ๑๐ โดยใช้บันทึกการรายงานการประชุมใหญ่วิสามัญ สมาคม เอ ที่บันทึกการรายงานการประชุมว่า การประชุมใหญ่วิสามัญ ซึ่งมีใช้เป็นการประชุมใหญ่ตามข้อ ๒๓ ของข้อบังคับสมาคมฯ เนื่องจากการประชุมใหญ่ของสมาคมฯ กำหนดให้กระทำได้ปีละ ๑ ครั้ง โดยคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ เป็นผู้กำหนดวัน เวลา สถานที่ประชุม และต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่า ๕๐ คนซึ่งการประชุมใหญ่วิสามัญ ได้กำหนดเวลาประชุมไว้ อีกช่วงเวลาหนึ่ง การประชุมดังกล่าวของนาย ป จึงเป็นการประชุมวิสามัญ ไม่ใช่การประชุมใหญ่จึงไม่สามารถเสนอขอมติที่ประชุมในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมฯ ได้การที่นายทะเบียนสมาคมรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าว เป็นเหตุให้คณะกรรมการชุดที่ ๑๐ ประวิงเวลาไม่ส่งมอบงานให้คณะกรรมการชุดที่ ๑๑ ที่ได้รับการจดทะเบียนเพิ่มเติม และเกิดความเสียหายกับสมาคม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง

ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะสมาชิกสมาคม เอ ได้รับผลกระทบจากการจดทะเบียนแก้ไขข้อบังคับของสมาคมฯ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของนายทะเบียนสมาคมฯ แต่อย่างไรก็ตามนายทะเบียนสมาคมฯ ได้รับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมฯ ซึ่งตามมาตรา ๘๒ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ให้ผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์เฉพาะคำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียน โดยไม่ได้กำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนด้วยแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้กำหนดขั้นตอนสำหรับการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวมาใช้บังคับแก่กรณีของผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นสมาชิกของสมาคมฯ อันถือเป็นคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งรับจดทะเบียนดังกล่าวด้วย เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งคำสั่งดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเมื่อใด แต่เมื่อใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้มีได้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ด้วย ระยะเวลาดังกล่าวจึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการอุทธรณ์คำสั่ง แต่หากไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ ได้รับคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวเสียก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อตามคำฟ้องไม่ปรากฏว่าได้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงได้อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาเห็นว่า ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อ มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นสมาชิกและคณะกรรมการบริหารสมาคม เอ ชุดที่ ๑๑ (ชุดใหม่) ฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม เอ ตามใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ (ส.ค.๕) ซึ่งยื่นขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม โดยคณะกรรมการบริหารสมาคม เอ ชุดที่ ๑๐ (ชุดเดิม) เนื่องจากการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายทะเบียนสมาคมยกเลิกการจดทะเบียนดังกล่าว กรณีเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นสมาชิกและคณะกรรมการบริหารสมาคม เอ ชุดที่ ๑๑ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสมาคมแล้ว ย่อมมีหน้าที่ในการบริหารสมาคมแทนคณะกรรมการบริหารสมาคมเดิม เมื่อเห็นว่านายทะเบียนสมาคมแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำขอบังคับให้ยกเลิกหรือเพิกถอนการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าวเป็นคำขอที่ศาลออกคำสั่งบังคับให้ได้ จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะสมาชิกและกรรมการบริหารสมาคม ชุดใหม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการยื่นอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมก่อนฟ้องคดีหรือไม่เห็นว่า มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ใช่ผู้ยื่นคำขอดังกล่าว นอกจากนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจะอยู่ในบังคับของข้อบังคับของสมาคมฯ แต่ก็ไม่ใช่ผู้อยู่หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมฯ ทั้งไม่ใช่ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ใช่คู่กรณีและไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมฯ ต่อนายทะเบียนสมาคมตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีต้องถือว่าไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้รับการรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมฯ ไว้โดยเฉพาะ จึงอาจฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ทันทีไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยการยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

และนอกจากนี้มีประเด็นสำคัญว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นฟ้องคดีนี้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙

แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เมื่อปรากฏว่าในกระบวนการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมนั้น เมื่อนายทะเบียนสมาคมรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมแล้ว จะออกไปสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ (ส.ค.๕) และส่งประกาศรับจดทะเบียนดังกล่าวไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยการที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้นำการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็เพื่อเปิดเผยให้บุคคลภายนอกรับรู้ถึงสถานะและการดำเนินการของสมาคมซึ่งอาจจะมีผลกระทบกับบุคคลภายนอกหรือความสงบเรียบร้อยของสังคม เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมถือว่าบุคคลภายนอกได้รู้หรือควรรู้แล้วนับแต่วันนั้น ด้วยเหตุนี้ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีนี้จึงต้องเริ่มนับแต่วันที่มีการประกาศการรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมในราชกิจจานุเบกษา แม้หากผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่รู้ ก็ถือว่าความไม่รู้ดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสามขอที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน ๙๐ วัน นับแต่รู้หรือควรรู้ดังกล่าว ซึ่งสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้ใน ๒ ประเด็น กล่าวคือ ความเป็น “คู่กรณี” ของคำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม และการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่ต้องเริ่มนับแต่มีการประกาศการรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมในราชกิจจานุเบกษา โดยสามารถรายละเอียดคำสั่งศาลปกครองดังกล่าว เป็นไปตาม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่๘๗๖/๒๕๖๐ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๐

๓.๔.๔ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๔๕ จะกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ขึ้นใหม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและสิทธิหน้าที่ของสมาคมตามที่มีอยู่เดิม โดยกรณีหากเป็น หลักเกณฑ์ใหม่ก็ต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสมาคมตามที่มีอยู่เดิม อีกทั้ง ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้นอกจากนั้นยังต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่นั้นต้องมีเหตุผลเพียงพอให้รับฟังและเชื่อได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวจะเป็นการบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการโดยไม่มีมาตรการอื่นใดมาใช้บังคับแทนให้เกิดผลที่ดีกว่า หรือจะรักษา ประโยชน์สาธารณะได้มากกว่าประโยชน์ของสมาชิก หากไม่แล้ว กรณีจึงต้องกำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับสมาคมหรือสมาชิกของสมาคมที่มีสิทธิอยู่เดิมด้วย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ลูกคำ ๖.ก.ส. กรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ ตามพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยคณะกรรมการหรือกรรมการที่จะเข้ามาดำเนินกิจการของสมาคมต้องมีคุณสมบัติเป็นสมาชิก และได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกโดยมติที่ประชุมใหญ่เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ประชุมใหญ่เลือกตั้งคณะกรรมการชุดที่ ๑๒ โดยสมาชิกได้มีมติเลือกตั้งคณะกรรมการ จำนวน ๑๓ คน และได้ยื่นคำขอจดทะเบียนแต่งตั้ง และเปลี่ยนตัวกรรมการ ต่อนายทะเบียนสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ประจำท้องที่กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่๑) แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ มีหนังสือแจ้งการรับจดทะเบียนกรรมการ จำนวน ๗ คน และ ไม่รับจดทะเบียนกรรมการ จำนวน ๕ คน ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการ โดยอ้างว่า ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๔๕ คือ ไม่มีภูมิลำเนาหรือ ถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคม ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อปลัดกระทรวง การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ มีคำวินิจฉัย ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าว ออกมาใช้บังคับในภายหลัง และเป็นการลิดรอนสิทธิของกรรมการสมาคมที่มี

อยู่เดิม อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคในการดำเนินการของสมาคม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนข้อ ๓ (๔) ของระเบียบ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับจดทะเบียน กรรมการจำนวน ๖ คน ของผู้ฟ้องคดีพร้อมคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จะมีอำนาจตามมาตรา ๗ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการออกระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วย คุณสมบัติของกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นใหม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและสิทธิหน้าที่ของสมาคมตามที่มีอยู่เดิม โดยกรณีหากเป็นหลักเกณฑ์ใหม่ก็ต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสภาพของสมาคมตามที่มีอยู่เดิม อีกทั้ง ต้องออกโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดหลักเกณฑ์ในข้อ ๓ (๔) ของระเบียบดังกล่าว โดยกำหนด คุณสมบัติของผู้เป็นกรรมการสมาคมว่า ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียน ตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์นั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลในการออกประกาศใช้พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ คือ “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ทางด้านการเงินตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันและวิธีการควบคุมสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่รัดกุมพอที่จะป้องกันการฉ้อโกงและการแสวงหาผลประโยชน์จากกิจการฌาปนกิจสงเคราะห์ของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของสมาคมได้ทำให้สมาคมได้รับความเสียหาย สมควรปรับปรุง พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นสมาชิกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารของคณะกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ และพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว มิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้สมาชิกของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดใดบ้าง และมีได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการว่าต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์นั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ สมาคมของผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ประกอบด้วยสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัดสมุทรปราการ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ให้กรรมการ สมาคมต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของสมาคม คือ เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้นย่อมเป็นการกระทบต่อการบริหารและการดำเนินการของสมาคมผู้ฟ้องคดีเพราะทำให้สมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการไม่อาจเลือกกรรมการซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดสมุทรปราการเพื่อทำหน้าที่แทนสมาชิกได้เนื่องจากมิได้มีภูมิลำเนาในท้องที่ที่จดทะเบียนจัดตั้งสมาคม ซึ่งอาจมีผลในการดูแลหรือการให้บริการแก่สมาชิกที่มีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดสมุทรปราการเกิดปัญหาอุปสรรคได้ทั้งเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกที่ไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการสมาคม อันเป็นการจำกัดสิทธิที่มีอยู่เดิมของผู้ฟ้องคดีและยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการสมาคมที่จะดูแลรักษาประโยชน์ของสมาชิกที่อยู่ในเขตจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งไม่เป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ นอกจากนี้แล้ว ยังไม่ปรากฏเหตุผลอื่นใดที่จะยืนยันได้ว่ากรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เท่านั้น จึงจะสามารถดำเนินการจัดทำหรือสงเคราะห์สมาชิกในเรื่องการจัดการศพหรือสงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิกที่ถึงแก่ความตาย โดยมีได้ประสงค์จะหาทำไรหรือรายได้เพื่อแบ่งปันกัน และยังไม่เห็นเหตุผลเพียงพอให้รับฟังและเชื่อได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการดังกล่าวจะเป็นการบรรลุผลในการควบคุมกำกับกรรมการของสมาคมมิให้ดำเนินการโดยทุจริตได้ตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือเป็นมาตรการที่จำเป็น แก่การดำเนินการโดยไม่มาตรการอื่นใดมาใช้บังคับแทนให้เกิดผลที่ดีกว่า หรือจะรักษาประโยชน์สาธารณะได้มากกว่าประโยชน์ของสมาชิก การออกระเบียบข้อดังกล่าวโดยไม่มีข้อยกเว้นไว้สำหรับ

สมาคมที่จดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายเดิมและมีสมาชิกของสมาคมอยู่ตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป จึงเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์โดยมิได้มีส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรมกับสมาชิกของผู้ฟ้องคดีและเป็นการกระทบสิทธิต่อผู้ฟ้องคดีที่เป็นผลร้ายมากกว่าผลดี ดังนั้น ข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาให้ยกเลิกข้อ ๓ (๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยมีหลักการเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณากำหนดเนื้อหาข้อ ๓ (๔) ของระเบียบฉบับดังกล่าวเสียใหม่หรือกำหนดเนื้อหาเพิ่มเติมโดยให้มีหลักเกณฑ์ที่ปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพของสมาคมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีภูมิลำเนาของบุคคลผู้เป็นสมาชิกอยู่ในวันที่กฎหมายใหม่ใช้บังคับนอกเหนือจากจังหวัดที่จดทะเบียนตั้งสมาคมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕ และให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดีที่ ๒

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๕๕๘/๒๕๕๕)

๓.๔.๕ อำนาจในการไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม

นายทะเบียนสมาคมมีอำนาจไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมเฉพาะในกรณีที่เห็นว่ากรรมการดังกล่าวมีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมตามนัยมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนสมาคมเห็นว่า บุคคลผู้ได้รับเลือกจากที่ประชุมคณะกรรมการสมาคมไม่มีการนัดห้ามดังกล่าว จึงรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคมให้จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

สมาคมเอเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทสมาคม จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการสมาคมประจำปีพ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๔๘ โดยมีนาย ข. เป็นนายกสมาคม และผู้ฟ้องคดีเป็นอุปนายกคนที่ ๑ เมื่อนาย ข. ถึงแก่ความตายได้มีหนังสือของสมาคมฯ เชิญประชุมคณะกรรมการโดยมีระเบียบวาระการประชุมในวาระที่ ๒ ให้เลือกตั้งนายกสมาคม หนังสือฉบับดังกล่าวมีนาย ส. รักษาการเลขาธิการเป็นผู้ลงนาม เมื่อถึงวันประชุมก่อนวันเวลาดนัดประชุม นาย ส. กรรมการ ฝ่ายกฎหมายของสมาคมได้ทำหนังสือทักท้วงการประชุมว่า การประชุมเลือกตั้งนายกสมาคม วาระที่ ๒ ขัดต่อข้อบังคับของสมาคม และหนังสือเชิญประชุมฉบับดังกล่าวออกโดยเลขาธิการ ซึ่งลาออกแล้ว จึงไม่มีอำนาจออกหนังสือเชิญประชุมได้เห็นควรให้งดการประชุม ต่อมา ก่อนการเปิดการประชุมได้มีการอภิปรายถึงปัญหาดังกล่าวและมีความเห็นแบ่งแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย หาข้อยุติไม่ได้ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานที่ประชุมจึงสั่งงดการประชุมแล้วได้ออกจากที่ประชุมไปแต่กรรมการที่เหลือส่วนหนึ่งไม่ยอมงดการประชุมและได้อภิปรายต่อ โดยได้เลือกนาย ส. อุปนายกคนที่ ๓ มาเป็นประธานที่ประชุมแทน และมีมติเลือกนาย จ. เป็นนายกสมาคม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การประชุมดังกล่าวดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือถึงนายทะเบียนสมาคมประจำกรุงเทพมหานคร (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) แจ้งว่า การประชุมดังกล่าวดำเนินการโดยไม่ถูกต้อง ผ่าฝืนต่อข้อบังคับของสมาคมตามกฎหมายและประเพณีหากมีการแจ้งเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง กรรมการฯ ใหม่มายังนายทะเบียนสมาคมสำนักงานตำรวจแห่งชาติขอให้พิจารณายับยั้งการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงด้วย นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนมติที่ประชุมดังกล่าว ต่อมา กองตำรวจสันติบาล ๒ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่า มติที่แต่งตั้งให้นาย จ. ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมนั้นได้ปฏิบัติตามข้อบังคับของสมาคมแล้วและบุคคลดังกล่าว เป็นผู้มีความประพฤติดีครบถ้วนตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายทะเบียนจึงได้รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการตามมติที่ประชุมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒)

ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคม ใหน้หน้าแห่งประเทศไทยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้กลับคืนสู่สถานการณ์จดทะเบียนเดิม ของสมาคมจนกว่าศาลแพ่งกรุงเทพใต้จะมีคำพิพากษาในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนที่ประชุม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการจะไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมได้เฉพาะในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่ากรรมการดังกล่าวของสมาคมมีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ สมาคมเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาการประชุมกรรมการของสมาคมฯ แล้วเห็นว่าการประชุมดังกล่าวดำเนินการเป็นไปตามข้อบังคับของสมาคม โดยกรรมการของสมาคม จำนวน ๑๐๕ คน ที่มียื่นขอจดทะเบียนเป็นกรรมการชุดเดิมกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนไว้แล้ว และกรรมการทุกคนมีฐานะหรือความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม จึงมีคำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมกรณีจึงเป็นการดำเนินการ ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการ สมาคมฯ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๑๔๓/๒๕๕๔)

๓.๔.๖ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อสมาคมกีฬา

การที่สมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทยได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อสมาคม โดยตัดคำว่า “สมัครเล่น” ออกและแก้ไขข้อบังคับโดยเพิ่มคำว่า “มวยไทย” โดยให้ดำเนินกิจกรรมทั้งมวยไทย มวยไทยสมัครเล่น ควบคุมการแข่งขันมวยไทย มวยไทยสมัครเล่น รวมถึงจัดการแข่งขันมวยไทยและมวยไทยสมัครเล่น ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมควบคุมการแข่งขันมวยไทยอาชีพได้อันเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากการกีฬาแห่งประเทศไทยได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งสมาคมกีฬาอาชีพแห่งประเทศไทยแล้ว และการแก้ไขดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของสมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทยให้แตกต่างจากวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับเดิมที่ได้กำหนดให้ดำเนินกิจกรรมมวยไทยสมัครเล่นเท่านั้น เมื่อสมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทยกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งไม่สนใจกับคำสั่งของการกีฬาแห่งประเทศไทยที่เคยสั่งให้แก้ไขหรือระงับการดำเนินการดังกล่าว การที่การกีฬาแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับการกีฬาแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๖ ว่าด้วยการควบคุมสมาคมมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการกีฬาหรือการส่งเสริมการกีฬาโดยตรง ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๐ เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสมาคมข้างต้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นสมาคมมวยไทยสมัครเล่นจากการกีฬาแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ตามใบอนุญาตที่ ๐๑๑/๒๕๓๓ และได้รับอนุญาตให้ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ต่อท้ายชื่อ สมาคม ตามใบอนุญาตที่ ๐๐๑/๒๕๓๔ โดยมีชื่อเต็มว่า “สมาคมมวยไทยสมัครเล่นแห่งประเทศไทย” ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดเตรียมทีมนักกีฬาเข้าร่วมการแข่งขันมวยไทยสมัครเล่นในระดับนานาชาติในนามของประเทศไทย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้จัดประชุมใหญ่สมัยสามัญประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปจดทะเบียนแก้ไขข้อบังคับสมาคมต่อนายทะเบียนสมาคมประจำกรุงเทพมหานคร ระหว่างนั้น นายกสมาคมมวยไทยสมัครเล่นแห่งประเทศไทยได้ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายงานการประชุมใหญ่ดังกล่าวเฉพาะ หน้า ๖ และหน้า ๗ มีสาระสำคัญในส่วนที่เปลี่ยนแปลงไป คือ ชื่อของผู้ฟ้องคดีจากสมาคมมวยไทยสมัครเล่นแห่งประเทศไทย เป็นสมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร (ตัดคำว่าสมัครเล่นออก) และนำรายงาน การประชุมใหญ่ฉบับที่แก้ไขไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียน ซึ่งนายทะเบียนได้จดทะเบียนแก้ไข เพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมให้โดย

เปลี่ยนแปลงชื่อจากเดิมมาใช้ชื่อว่า “สมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร” ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขข้อบังคับสมาคม เพราะการแก้ไขชื่อวัตถุประสงค์และข้อบังคับ สมาคม มิได้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ของสมาคม แต่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือยืนยันว่า การประชุมใหญ่แก้ไขข้อบังคับสมาคมของผู้ฟ้องคดีและการจดทะเบียนขอด้วยกฎหมายทุกประการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสองฉบับของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อประธานกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทย แต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุญาตให้สมาคมมวยไทยสมัครเล่นแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จัดตั้งเป็นสมาคม ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสมาคมของผู้ฟ้องคดีและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดตั้งเป็นสมาคม

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับการกีฬาแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๖ ว่าด้วยการควบคุมสมาคมซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการกีฬาหรือการส่งเสริมการกีฬา โดยตรง ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๐ ได้กำหนดให้สมาคมที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการกีฬาหรือการส่งเสริมการกีฬาโดยตรง ต้องได้รับอนุญาตจากการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) จึงจะดำเนินการจัดตั้งตามกฎหมายได้ซึ่งหากสมาคมใดจัดให้มีการประชุม คณะกรรมการหรือสมาชิก ของสมาคมและได้มีมติฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือข้อบังคับของสมาคมให้กกท. มีอำนาจสั่งให้สมาคม นั้น แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าสมาคมไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ กกท. ดังกล่าว ให้กกท. มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการจัดประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ของผู้ฟ้องคดี ที่ประชุมมีมติให้แก้ไขข้อบังคับของสมาคมเป็น ข้อบังคับสมาคมฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยปรากฏในเอกสารหน้า ๕ ต่อมา เจ้าหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี นำเอกสารหน้า ๖ และหน้า ๗ ไปขอสับเปลี่ยน โดยเอกสารหน้า ๖ เปลี่ยนเป็นมติที่ประชุมให้แก้ไขชื่อสมาคมฯ ข้อบังคับ สมาคมเป็นฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเป็น รายชื่อและเปลี่ยนชื่อจากเดิมเป็น สมาคมมวยไทยแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร และย้ายที่ตั้ง สมาคม ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากรายงาน การประชุมใหญ่สามัญประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ฉบับก่อนการสับเปลี่ยน ระเบียบวาระที่ ๔.๓ มติที่ประชุมระบุว่า “ให้การแก้ไขข้อบังคับสมาคมฯ ฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งไม่ ปรากฏข้อความว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับในเรื่องใดบ้าง การที่ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารหน้า ๖ และหน้า ๗ ไปขอสับเปลี่ยน กลับพบว่าหน้า ๖ เปลี่ยนเป็น “มติที่ประชุมให้แก้ไขชื่อสมาคมฯ ข้อบังคับสมาคมฯ เป็น ฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงเป็นรายชื่อและเปลี่ยนชื่อจากเดิมเป็นสมาคมมวย ไทยแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร และย้ายที่ตั้งสมาคมฯ” และ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำมติที่ประชุมดังกล่าวไปจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับต่อนายทะเบียน สมาคมประจำ กรุงเทพมหานครก็พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงชื่อสมาคมจากสมาคมมวยไทยสมัครเล่นแห่งประเทศไทย เป็นสมาคมมวยไทย แห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร โดยตัดคำว่า “สมัครเล่น” ออกไป ซึ่งการที่ผู้ฟ้องคดีได้แก้ไข เปลี่ยนแปลงชื่อ วัตถุประสงค์และข้อบังคับของสมาคม โดยตัดคำว่า “สมัครเล่น” ออกจาก ชื่อสมาคม และเพิ่มคำว่า “มวยไทย” ในข้อบังคับนั้น เป็นการแก้ไขชื่อในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ หากมีการพิจารณาให้มี มติจริง ควรจะมีการเสนอเหตุแห่งการแก้ไขให้ปรากฏโดยแจ้งชัดเมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการเสนอเหตุแห่งการแก้ไขไว้ด้วย จึงไม่น่าหนักจะรับฟังได้ว่าที่ประชุมใหญ่ สมัยสามัญประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีมติให้ตัดชื่อคำว่าสมัครเล่นออกจาก ชื่อสมาคม อีกทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อ โดยตัดคำว่า “สมัครเล่น” ออก และการแก้ไขข้อบังคับ โดยเพิ่มคำว่า “มวยไทย” ให้ดำเนินกิจกรรมทั้งมวยไทย มวยไทยสมัครเล่น ควบคุมการแข่งขันมวยไทย มวยไทย สมัครเล่น ทั้งในประเทศและต่างประเทศ จัดการแข่งขันมวยไทยและมวยไทย สมัครเล่น ทั้งในประเทศและต่างประเทศ อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถดำเนินกิจกรรมควบคุมการแข่งขันมวยไทยอาชีพได้ด้วย อันเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติ

กีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งสมาคมกีฬามวยอาชีพแห่งประเทศไทยแล้ว และเป็นการแก้ไขบทบาทหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแตกต่างจากวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับเดิมของผู้ฟ้องคดีที่กำหนดให้ดำเนินกิจกรรมมวยไทยสมัครเล่นเท่านั้น หากมีการแก้ไขไปตามที่ได้จดทะเบียนไว้จะก่อให้เกิดผลกระทบและความสับสนในวงการกีฬามวยไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้ถูกต้อง เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการจดทะเบียนให้ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือระงับการดำเนินการฝ่าฝืนข้อบังคับ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้แก้ไขและระงับการดำเนินการฝ่าฝืนข้อบังคับแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจเพิกถอน การอนุญาตที่ให้ไว้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจเพิกถอนใบอนุญาตทั้งสองฉบับของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นไปด้วยความเหมาะสมแล้ว นอกจากนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นสมาคมที่ถูกเพิกถอนการอนุญาต ต้องเลิกและหยุดดำเนินการทันทีตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘ และไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายให้ชะลอการจัดตั้งสมาคมใหม่แทนสมาคมเก่า ที่ถูกเพิกถอนแต่ประการใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อนุญาตให้มีการจัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ในเวลาต่อมา ย่อมเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ตามมาบทบัญญัติของกฎหมาย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงชอบแล้ว

พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๙๙/๒๕๕๓)

๓.๔.๗ คุณสมบัติในการเป็นกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์

ศาลล้มละลายกลาง มีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีเด็ดขาด ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ด้วยเหตุเป็นบุคคล ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวเพียงประการเดียวโดยยังไม่ถือว่าเป็นบุคคลล้มละลายก็ตาม ก็ย่อมถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการเป็น กรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ตามข้อ ๓ (๑๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๔๕ การที่นายทะเบียนสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ประจำท้องที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์และการที่สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์มีมติในการประชุมใหญ่วิสามัญแต่งตั้งนายกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์คนใหม่แทนผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกสมาคมของลูกค้า ธกส. อำเภอเมืองหนองคาย ทำบ่อ-ศรีเชียงใหม่-สังคม ต่อมานายกเทศมนตรีเมืองหนองคาย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์โดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีได้ถูกศาลล้มละลายกลางพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดอันเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ตามข้อ ๓ (๑๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดให้ต้องไม่เป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือบุคคลล้มละลาย ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง ดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายมีคำสั่ง ยกอุทธรณ์หลังจากนั้น สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ได้มีมติในการประชุมใหญ่วิสามัญประจำแต่งตั้งนายกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์คนใหม่แทนผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนตัวกรรมการ ตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมติของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ข้างต้น

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ฟ้องคดีถูกศาลล้มละลายกลางพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ในมูลหนี้ตามคำพิพากษตามยอมเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท หนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่

อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ทั้งผู้ฟ้องคดีมีหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน และผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะพึงยึดมาชำระหนี้ได้ต้องด้วยเหตุให้สันนิษฐานไว้ก่อนตามมาตรา ๘ (๔) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีให้การต่อสู้ลอย ๆ ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นหนี้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ตามฟ้องและผู้ฟ้องคดีไม่มีหนี้สินล้นพ้นตัว อันไม่มีน้ำหนักหักล้างพยานหลักฐานเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ได้ศาลล้มละลายกลางจึงมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ของผู้ฟ้องคดีเด็ดขาด ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ กรณีจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีหนี้สิน ล้นพ้นตัว แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยังไม่ถือว่าเป็นบุคคลล้มละลายก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคล ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวเพียงประการเดียวก็ย่อมขาดคุณสมบัติตามข้อ ๓ (๑๔) ของระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคม ฌาปนกิจสงเคราะห์ฯ แล้ว

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งพิพากษา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถสมัครเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ดังกล่าวใหม่ได้นั้น เห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่ยกเว้นบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์และมติของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ในการประชุมใหญ่สามัญที่แต่งตั้ง นายกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ของลูกค้า ธกส. อำเภอเมืองหนองคาย-ท่าบ่อ-ศรีเชียงใหม่-สังคม คนใหม่แทนผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง

(คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๐๘๕/๒๕๕๙)

๓.๔.๘ อำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจที่พิจารณาและมีคำสั่งให้เพิกถอนมติในการประชุมใหญ่

ปัญหาว่าการเลือกคณะกรรมการบริหารสมาคมในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีเป็นไปตามข้อบังคับสมาคมหรือไม่เป็นกรณีต้องพิจารณาว่ามีการลงมติโดยฝ่าฝืนข้อบังคับสมาคมหรือไม่ซึ่งมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจของศาลที่มีเขตอำนาจที่จะพิจารณาและมีคำสั่งให้เพิกถอนมติในการประชุมใหญ่มิได้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมการปกครองในฐานะนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานครที่จะวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการสมาคมจากสาเหตุดังกล่าวเสียเอง การที่อธิบดีกรมการปกครองในฐานะนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานครมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการสมาคมตามคำขอของผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกสมาคม โดยอ้างเหตุผลว่าเนื่องจากการเลือกตั้งในขณะที่กรรมการบริหารชุดเดิมยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่งตามข้อบังคับสมาคม อันเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการลงมติโดยฝ่าฝืนข้อบังคับสมาคมดังที่กล่าวข้างต้น จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ที่บัญญัติให้สมาคมที่มีการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมต้องนำไปจดทะเบียน ต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมตั้งอยู่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม คำสั่งไม่รับจดทะเบียน ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหาร ชุดที่ ๔ ของสมาคมโทรคมนาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาการนายกสมาคมและเลขาธิการ

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้ฟ้องคดีได้เชิญสมาชิกเข้าร่วม ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ เพื่อเลือกตั้งกรรมการบริหาร ชุดที่ ๑๐ โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหาร ชุดที่ ๑๐ และได้รับเลือกให้เป็นนายกสมาคม ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุด ต่ออธิบดีกรมการปกครองในฐานะนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่เมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยกำหนด ๖๐ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้พิจารณาดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการบริหารสมาคมตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเห็นว่า การประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการประชุมเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารของสมาคมชุดใหม่โดยที่คณะกรรมการบริหารชุดเดิมยังไม่พ้นจากตำแหน่งในกรณีครบกำหนดออกตามวาระ ๒ ปี อันไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย (หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพิ่มเติมขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการสมาคม และให้ดำเนินการจดทะเบียนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยโต้แย้งว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการสมาคม เป็นการปฏิบัติหน้าที่เกินกว่า ที่มาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้อำนาจ เนื่องจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนได้เฉพาะกรณีที่มีการการมีฐานะและความประพฤติไม่เหมาะสมเท่านั้น ประกอบกับการนับวาระการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการบริหารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่มีมติมีขึ้นนับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับจดทะเบียน

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่มาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ในการประชุมใหญ่ครั้งใด ถ้าได้มีการนัดประชุมหรือลงมติโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อบังคับ ของสมาคมหรือบทบัญญัติในส่วนนี้สมาชิกหรือพนักงาน อัยการอาจร้องขอให้ศาลเพิกถอนมติในการประชุมใหญ่ครั้งนั้นได้แต่ต้องร้องขอต่อศาลภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติดังนั้น เมื่อข้อ ๓๐ (๔) ของข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กำหนดให้การเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารที่ครบกำหนดให้กระทำในการประชุมใหญ่ซึ่งปรากฏว่าที่ประชุมใหญ่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีมติในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ให้มีการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหาร ชุดที่ ๑๐ โดยให้ผู้ได้รับคะแนนลำดับที่ ๑ ถึงลำดับที่ ๓๐ เป็นผู้ได้รับการเลือกแล้ว ปัญหาที่ว่า การเลือกคณะกรรมการบริหาร ชุดที่ ๑๐ ในการประชุมใหญ่ดังกล่าว เป็นไปตามข้อบังคับสมาคมหรือไม่จึงเป็นเรื่องที่มีการลงมติโดยฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคม ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็น อำนาจของศาล ซึ่งได้แก่ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาแพ่งที่มีเขตอำนาจที่จะพิจารณาและมีคำสั่งให้เพิกถอนมติในการประชุมใหญ่หากมีสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือพนักงานอัยการร้องขอภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติดังนั้นได้เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะวินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจากเหตุดังกล่าวเสียเอง โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่กำกับดูแล การจดทะเบียนสมาคมและมีอำนาจพิจารณา ตรวจสอบการดำเนินงานของสมาคมต่าง ๆ ว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับหรือไม่แตกต่างหากจากอำนาจศาลที่จะเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการแต่งตั้งตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายดังกล่าว เกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสมาคม ข้อบังคับของสมาคม การแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม การถอนชื่อสมาคมและการเลิกสมาคม อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการของสมาคม เมื่อมาตรา

๘๕ พรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาว่า การเลือกตั้งกรรมการบริหารผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมติที่ประชุมใหญ่ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ว่าลมนิติโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือบทบัญญัติของกฎหมาย หรือไม่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุผลว่า การเลือกตั้งกรรมการบริหาร ชุดที่ ๑ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๒ ฝ่าฝืนข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๘๕ พรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า ศาลจะมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจดทะเบียนแต่งตั้งคณะกรรมการสมาคม ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่เห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเอกสารหลักฐานและพิจารณาว่า คำขอจดทะเบียนเข้าเกณฑ์ที่อาจ รับจดทะเบียนได้หรือไม่ นั้น เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐๙ พรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับข้อ ๖ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ศาลปกครองจึงมีอาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจดังกล่าวแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้หากแต่มีเพียงอำนาจที่จะตรวจสอบการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการพิจารณารับจดทะเบียน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น เมื่อคำสั่งไม่รับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีข้อพิจารณาตามข้อ ๕ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ ดังกล่าว นอกเหนือจากประเด็นอันเป็นสาเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งพิพาท ตามที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว ดังนั้น เมื่อศาลพิจารณาแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต้องพิจารณาคำขอจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งหมด ของผู้ฟ้องคดีใหม่ ภายในขอบเขตที่มาตรา ๘๕ และมาตรา ๑๐๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับข้อ ๖ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ ให้อำนาจไว้ต่อไป ศาลไม่อาจ มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการสมาคมตามคำขอ ของผู้ฟ้องคดีได้เพียงแต่อาจมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตาม คำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำขอดังกล่าวใหม่เท่านั้น พินิจพิเคราะห์ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งหมด หรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ของผู้ฟ้องคดีและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลัง ตั้งแต่วันที่คำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีใหม่และมีคำสั่งภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘๐๖/๒๕๕๙)

๓.๔.๙ อำนาจนายทะเบียนที่จะไม่รับจดทะเบียนตั้งหรือเปลี่ยนตัวกรรมการของสมาคมการค้า

มาตรา ๓๐ พรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนที่จะไม่รับจดทะเบียนตั้งหรือเปลี่ยนตัวกรรมการของสมาคมการค้าเฉพาะกรณีที่นายทะเบียนเห็นว่า ผู้ที่ได้รับการตั้งให้เป็นกรรมการเป็นผู้ซึ่งมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือ ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น หากเป็นกรณีที่ประชุมใหญ่ของสมาคมการค้าลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของสมาคม ก็เป็นเรื่องที่สมาชิกคนหนึ่งคนใดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องดำเนินการร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่นั้นเสีย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกันซึ่งหากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าว สมาชิกหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถนำคำพิพากษาของศาลมายื่นต่อนายทะเบียนเพื่อดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนการจดทะเบียน

ที่ดำเนินการไปแล้วได้ ดังนั้น การที่นายทะเบียนสมาคมการค้ากรุงเทพมหานครมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงว่า การเลือกตั้งกรรมการของผู้ฟ้องคดีกระทำโดยฝ่าฝืน ข้อ ๑๘ ของข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ อันเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทสมาคมตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๑ ต่อนายทะเบียนสมาคมการค้าประจำกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขอจดทะเบียนตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญ ประจำปี ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีดำเนินการเลือกตั้งกรรมการโดยมีสมาชิกสมัครเป็นกรรมการจำนวน ๑๖ คน และ ไม่มีการรับรองจากสมาชิกสามัญอื่นไม่น้อยกว่าสองคน ซึ่งแตกต่างจากวิธีที่กำหนดในข้อ ๑๘ การเลือกตั้งของข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีที่กำหนดวิธีการเลือกตั้งกรรมการไว้โดยเฉพาะว่า กรรมการให้กระทำด้วยวิธีลงคะแนนลับ โดยให้สมาชิกสามัญหรือสมาชิกวิสามัญเสนอชื่อของสมาชิกสามัญซึ่งตนประสงค์จะให้เข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการต่อที่ประชุมใหญ่โดยมีสมาชิกสามัญอื่นรับรองไม่น้อยกว่าสองคน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเห็นว่า การเลือกตั้ง คณะกรรมการผู้ฟ้องคดีกระทำโดยฝ่าฝืนข้อ ๑๘ ของข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีเป็นผลให้การเลือกตั้งคณะกรรมการตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนกรรมการจำนวน ๑๔ คน ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่งกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา อุทธรณ์แล้วเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับจดทะเบียนกรรมการนั้นชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับจดทะเบียน แก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขอจดทะเบียนตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการ ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การเลือกตั้งคณะกรรมการของผู้ฟ้องคดีกระทำการโดยฝ่าฝืนข้อ ๑๘ ของข้อบังคับของผู้ฟ้องคดีเป็นผลให้มติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อบังคับ จึงมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนกรรมการจำนวน ๑๔ คน ตามคำขอนั้น เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างเป็นเหตุไม่รับจดทะเบียนกรรมการ จำนวน ๑๔ คน ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการกล่าวอ้างเหตุผลนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติไว้เฉพาะกรณีผู้ที่ได้รับการตั้งให้เป็นกรรมการเป็นผู้ซึ่งมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า อาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น และหากมีข้อเท็จจริงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้างจริง ก็เป็นเรื่องที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งของผู้ฟ้องคดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้าฯ จะต้องดำเนินการร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่ของผู้ฟ้องคดีที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของสมาคมการค้าตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หากศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมสมาชิกหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถนำคำพิพากษาศาลมายื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนการจดทะเบียนที่ดำเนินการไปแล้วได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาศัยข้อเท็จจริงว่าการเลือกตั้งกรรมการของผู้ฟ้องคดีกระทำโดยฝ่าฝืนข้อ ๑๘ ของข้อบังคับ ดังกล่าวข้างต้น เป็นผลให้มติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยข้อบังคับ จึงไม่รับจดทะเบียนกรรมการของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับจดทะเบียนกรรมการ จำนวน ๑๔ คน ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พินักษาเพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่รับจดทะเบียนกรรมการของผู้ฟ้องคดีโดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทาง หรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาจดทะเบียน ตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๘๐/๒๕๖๐)

๓.๔.๑๐ คู่กรณีเป็นผู้คัดค้านคำขอและอยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เป็นผู้ถือหุ้นบริษัทเอ และในฐานะเป็นผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา และบรรณาธิการ ตามใบรับแจ้งความตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการบีได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงชื่อเจ้าของหนังสือพิมพ์เป็นนายซีและเปลี่ยนแปลงผู้พิมพ์ผู้โฆษณา และบรรณาธิการจากผู้ฟ้องคดีเป็นนายดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือจำนวน ๒ ฉบับ แจ้งผู้อำนวยการบีให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายการแล้ว แต่ผู้อำนวยการบีได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามที่นายซีร้องขอ และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมีหนังสือถึงอธิบดีกรมอีในฐานะผู้บังคับบัญชาของ ผอ.บี ให้พิจารณายกเลิกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์และยื่นอุทธรณ์ต่อ ผอ.บี แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การออกหนังสือสำคัญดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำหน้าที่บรรณาธิการ ผู้พิมพ์และผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ตามใบรับแจ้งความ ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔

ศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า ผอ.บี ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ ให้แก่นายซีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหนังสือสำคัญ แสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ที่พิพาทมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรายการชื่อผู้พิมพ์ผู้โฆษณา และบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์จากผู้ฟ้องคดีเป็นนายดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนการพิมพ์ที่พิพาท ทำให้ไม่ได้เป็นผู้ที่ได้รับแจ้งหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นคู่กรณีที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องศาลปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้ง ผอ.บี ให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายการ แต่ผอ.บี ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามที่นายซีร้องขอและผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมอีในฐานะผู้บังคับบัญชาของ ผอ.บี ให้พิจารณายกเลิกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ดังกล่าว ในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ที่พิพาทภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีหรือภายในวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องที่พ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่เข้าเหตุยกเว้นอื่น จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์ คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการจดทะเบียนชื่อเป็นผู้พิมพ์ผู้โฆษณา และบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์อยู่แต่เดิม จึงเป็นผู้มีหน้าที่และสิทธิตามกฎหมายการที่ ผอ.บี ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ ให้แก่นายซีจึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีผลเป็นการ

เปลี่ยนแปลงรายการหลักฐานการจดทะเบียนการพิมพ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่แต่เดิม การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือต่อ ผอ.ป. โดยได้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์และขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายการดังกล่าว และต่อมายังได้ยื่นหนังสือถึง ผอ.ป. คัดค้านการดำเนินการตามคำขอดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้คัดค้านคำขอ และเป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้ฟ้องคดีจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองที่พิพาทกันในคดีนี้แล้ว โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้บัญญัติให้เฉพาะผู้ที่ยื่นคำร้องขอเท่านั้นที่เป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองตามความหมายแห่งบทบัญญัติดังกล่าว และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็มีบัญญัติห้ามมิให้เฉพาะผู้ที่เป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองเท่านั้นที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เมื่อ ผอ.ป. ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และในวันเดียวกัน ผอ.ป. ก็ได้ตอบหนังสือคัดค้านของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด ๑๕ วัน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์และรายงานความเห็นตามลำดับไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์รวมเวลาในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ทั้งสิ้นไม่เกิน ๙๐ วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์เมื่อล่วงเลยกำหนดเวลาดังกล่าว จึงได้นาคติมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มิมีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขึ้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า กรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เป็นผู้ถือหุ้นบริษัทเอ และเป็นผู้พิมพ์ผู้โฆษณา และบรรณาธิการ ตามใบรับแจ้งความตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ ต่อมานายซีในฐานะผู้ถือหุ้นบริษัทเอ ได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนการพิมพ์เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรายการหลักฐานการจดทะเบียนการพิมพ์ต่อ ผอ.ป. ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือจำนวน ๒ ฉบับ เพื่อคัดค้านและขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายการตามที่นายซีร้องขอ ซึ่งต่อมา ผอ.ป. ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์โดยมีชื่อนายซีเป็นผู้พิมพ์ผู้โฆษณา และบรรณาธิการ ให้ตามที่นายซีร้องขอผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผอ.ป. ออกหนังสือสำคัญดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถึงอธิบดีกรมอีในฐานะผู้บังคับบัญชาของ ผอ.ป. ให้พิจารณายกเลิกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์และยื่นอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ต่อ ผอ.ป. แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นผู้พิมพ์ผู้โฆษณาและบรรณาธิการ ตามใบรับแจ้งความตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ การที่ผอ.ป. ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยมีชื่อนายซี เป็นผู้พิมพ์ผู้โฆษณาและบรรณาธิการให้ตามที่นายซีร้องขอ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่แต่เดิม โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือจำนวน ๒ ฉบับต่อ ผอ.ป. เพื่อคัดค้านและขอให้ระงับการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายการตามที่นายซีร้องขอ เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้คัดค้านคำขอ และเป็นผู้ที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่พิพาท จึงถือเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งภายหลังจากออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์

ดังกล่าว ได้มีการแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จัดแจ้งการพิมพ์ได้ดำเนินการตามกฎหมายโดยได้ออกหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนการพิมพ์ตามที่นายซีร้องขอ จึงถือว่าได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่พิพาทให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว การที่ในเวลาต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่พิพาทต่อ ผอ.ป. ตามหนังสือวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และได้มีการรับหนังสือวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ ถือว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองที่พิพาทได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว

ประเด็นต่อมาที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย คือ ได้มีการฟ้องคดีนี้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๙ บัญญัติว่าการฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วันนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีฯ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ ได้รับอุทธรณ์ในกรณีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ฯ ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ฯ ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ ครบกำหนดเวลาดังกล่าว เห็นว่าผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนด ๖๐ วัน ระยะเวลาในการพิจารณาคำอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีก ๓๐ วันนับแต่วันที่ ครบ ๖๐ วัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่พิพาทตามหนังสือลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ และได้มีการรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ เมื่อ ผอ.ป. ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและอธิบดีกรมอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มิได้แจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และมีได้มีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนกระทั่งล่วงเลยกำหนดระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ด้วยเหตุนี้ระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์จึงไม่ขยายออกไป ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และต้องถือว่าวันที่ ถัดจากวันครบกำหนด ๖๐ วัน คือวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ เป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันดังกล่าว คือภายใน ๒ มกราคม ๒๕๕๗ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

กรณีนี้สามารถเทียบเคียงและเป็นประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องการอนุวัติอนุญาตหรือการจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการตามกฎหมายฉบับต่างๆ ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง ในประเด็นเรื่องคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในลักษณะที่เป็นผู้คัดค้านคำขอและอยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง รวมไปถึงเรื่องการันระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ทั้งนี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๓๐๒/๒๕๕๙ วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

๓.๕ กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ

๓.๕.๑ การออกใบอนุญาตต้องมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในสถานที่ขอตั้งโรงรับจำนำ

ในการพิจารณาคำขออนุญาตจัดตั้งโรงรับจำนำของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ขอต้องมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าหากได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำแล้ว ผู้ขอจะสามารถครอบครองใช้สอยทำประโยชน์ในสถานที่ตั้งโรงรับจำนำตามแบบคำขอได้หรือไม่ ถือเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาคำขอดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยไม่ใช้การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ขอหรือนอกเหนือจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น กรณีที่ผู้มีสิทธิครอบครองอาคารมีหนังสือยินยอมให้ผู้ขอใช้อาคารดังกล่าว เป็นสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ จึงถือได้ว่าผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิครอบครองใช้สอย ทำประโยชน์ในอาคารเพื่อตั้งโรงรับจำนำ และหนังสือยินยอมให้ผู้ขอใช้อาคารข้างต้นเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับดังกล่าวแล้ว การที่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ขอ ตั้งโรงรับจำนำโดยอ้างว่าผู้ขอไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอาศัยเหตุในการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอจัดตั้งโรงรับจำนำตามประกาศจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การขอจัดตั้งโรงรับจำนำ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แต่คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำเป็นหลักฐานประกอบคำขอผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ เห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการครอบครองอาคารของผู้ขอในสถานที่ที่ขอตั้งโรงรับจำนำไว้อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดวิธีการในการยื่นคำขอไว้โดยผู้ขอจะต้องยื่นแบบคำขออนุญาต ตั้งโรงรับจำนำ (จ.๑) โดยตามแบบดังกล่าวกำหนดให้ผู้ขอต้องระบุสถานที่ตั้งของโรงรับจำนำไว้ในแบบคำขอด้วย ดังนั้น การพิจารณาตรวจสอบหลักฐานว่าผู้ขอมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าหากได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำแล้ว ผู้ขอจะสามารถ ครอบครองใช้สอยทำประโยชน์ในสถานที่ตั้งโรงรับจำนำตามแบบคำขอหรือไม่จึงเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาคำขอตามแบบคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ (จ.๑) ที่ได้กำหนดวิธีการ ในการยื่นคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ (จ.๑) ไว้ในกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งโรงรับจำนำว่า ผู้ยื่นขออนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ และต้องนำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำมาแสดง ซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกก็ได้มีประกาศกำหนดให้การยื่นคำร้องขอจัดตั้งโรงรับจำนำต้องมีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำเป็นเอกสารประกอบคำขอด้วย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจในการตรวจสอบว่า เอกสารประกอบคำขอจัดตั้งโรงรับจำนำของผู้ฟ้องคดีเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำหรือไม่เพื่อให้ทราบว่า ผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำหรือไม่หรือหากได้รับอนุญาตให้ตั้งโรงรับจำนำแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะสามารถครอบครองใช้สอยทำประโยชน์ในอาคาร ที่ขอตั้งโรงรับจำนำได้หรือไม่โดยมิได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีหรือนอกเหนือจากบทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด

เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารที่พิพาทนั้น นาย ป. เป็นผู้ทำสัญญาเช่า กับการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีข้อกำหนดว่า ผู้เช่าสัญญาว่าจะไม่ให้ผู้อื่นเช่าช่วง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ให้เช่าเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งต่อมา นาย ป. ได้ทำหนังสือยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่เพื่อจัดตั้งเป็นสถานที่รับจำนำได้ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำ หนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ข้างต้นมายื่นเป็นเอกสารประกอบคำขออนุญาตตั้งโรงรับจำนำ เห็นได้ว่า หนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย ป. ไม่ได้เป็นการให้ผู้ฟ้องคดีเช่าช่วงอาคาร หรือเป็นการโอนสิทธิการเช่าให้ผู้ฟ้องคดีแต่เป็นเพียงการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้อาคารเป็นที่ตั้งโรงรับจำนำ ซึ่งไม่ขัดต่อสัญญาเช่าที่ นาย ป. ทำไว้กับการรถไฟแห่งประเทศไทย และเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นสิทธิของนาย ป. ที่จะยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารดังกล่าวเป็นสถานที่เพื่อจัดตั้งเป็นสถานที่รับจำนำได้ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองใช้สอยทำประโยชน์ในอาคารเพื่อตั้งโรงรับจำนำโดยอาศัยสิทธิการครอบครองจากนาย ป. ผู้เช่าอาคารตามหนังสือยินยอมให้ใช้สถานที่ดังกล่าว ประกอบกับ เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทย ผู้ให้เช่าอาคาร ได้ทราบว่ นาย ป. ผู้เช่า ได้ยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารเป็นที่ตั้งโรงรับจำนำแล้ว ก็ได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเช่ากับนาย ป. จึงต้องถือว่า หนังสือยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารของนาย ป. เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครอง อาคารตามประกาศจังหวัดพิษณุโลก เรื่อง การขอจัดตั้งโรงรับจำนำ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แล้ว สำหรับกรณีการพิจารณาถึงความมั่นคงในการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากนาย ป. อาจถูกการรถไฟแห่งประเทศไทยบอกเลิกสัญญาเช่าอาคารได้นั้น ก็เป็น อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลโรงรับจำนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายหลังจากผู้ขออนุญาตได้รับใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำฯ ได้กำหนดวิธีการ ในการควบคุมดูแลไว้แล้ว เช่น การพิจารณาคำขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ การพักใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต ดังนั้นมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงรับจำนำตามคำขอ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์การครอบครองอาคารที่ขอตั้งโรงรับจำนำ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุเดียวกัน จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๘๓/๒๕๖๐)

๓.๕.๒ ทายาทของผู้รับจำนำใช้สิทธิเข้าแทนผู้รับจำนำที่ตาย

กองมรดก ตามมาตรา ๑๖๐๐ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดจนสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้”

ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๖๐๐ เห็นได้ว่ากองมรดกของผู้ตาย ได้แก่ ๑. ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ๒. สิทธิของผู้ตาย ๓. หน้าที่ของผู้ตาย ๔. ความรับผิดชอบของผู้ตาย เว้นแต่ตามกฎหมายหรือโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้หลายคนอาจเกิดความสงสัยว่ากองมรดกของเจ้ามรดกจะต้องมีอยู่ก่อนหรือขณะถึงแก่ความตาย หรือภายหลังการตายแล้วยังเป็นกองมรดกของเจ้ามรดก กรณีดังกล่าวได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยไว้ดังนี้

๑. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๕๒/๒๕๑๕ เงินช่วยเหลือซึ่งจ่ายให้ในกรณีข้าราชการตายในระหว่างรับราชการเป็นจำนวนสามเท่าของอัตราเงินเดือน ในอัตราที่ถือจ่ายอยู่เมื่อถึงแก่ความตายนั้น มิใช่เงินเดือนของข้าราชการ แต่เป็นเงินพิเศษอีกส่วนหนึ่งซึ่งทางราชการจ่ายให้เมื่อข้าราชการผู้นั้นถึงแก่ความตายแล้ว จะตกแก่ผู้ใดต้องเป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาบัญญัติไว้จึงมิใช่มรดกของข้าราชการซึ่งถึงแก่ความตาย เพราะมิใช่เป็นเงินที่ผู้ตายมีอยู่ขณะถึง ก่อนความตาย เงินสะสมเป็นเงินที่ทางราชการหักเก็บไว้จากเงินเดือนของข้าราชการ ทุกเดือน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะจ่ายคืนเมื่อข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ เงินสะสมจึงเป็นมรดกของข้าราชการซึ่งถึงแก่ความตาย เพราะเป็นเงินที่ผู้ตายมีอยู่ในขณะที่ถึงแก่ความตาย หากแต่ทางราชการยังไม่ได้จ่ายให้เพราะยังไม่ถึงคราวที่จะต้องจ่าย

๒. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗๑๔/๒๕๔๒ เงินประกันชีวิตเป็นเงินที่เกิดจากสัญญาระหว่างผู้ตายกับบุคคลภายนอกและจำเลยเพื่อให้ใช้เงินแก่ผู้รับประโยชน์สืบเนื่องจากความมรณะของผู้ตายอันมีลักษณะเป็นการประกันชีวิต สหิตตามสัญญาเกิดขึ้นเมื่อผู้ประกันชีวิตถึงแก่กรรมจึงมิใช่มรดกของผู้ตายที่มีอยู่ในขณะถึงแก่กรรม

๓. คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๔๘๕/๒๕๔๔ รายได้จากการกรรไกรที่ได้มาหลักจากเจ้ามรดกถึงแก่กรรมแล้ว มิใช่ทรัพย์สินที่มีอยู่ก่อนหรือในขณะถึงแก่กรรมจากคำพิพากษาศาลฎีกาในหลายเรื่องซึ่งได้วินิจฉัยไปทางเดียวกัน คือ ทรัพย์สินมรดกของผู้ตายที่จะเป็นกองมรดกตกทอดแก่ทายาทต้องเป็นทรัพย์สินมรดกที่ผู้ตายมีอยู่ก่อนหรือขณะถึงแก่ความตายเท่านั้น หากเป็นทรัพย์สินหรือสิทธิที่ได้มาหลังจากผู้ตายถึงแก่กรรม จึงไม่ใช่กองมรดกของผู้ตาย

เมื่อมีกองมรดกแล้วก็ต้องมีทายาทที่มีสิทธิตามกฎหมายในกองมรดกของผู้ตาย โดยกฎหมายได้แบ่งประเภทของทายาทผู้มีสิทธิได้รับมรดกเป็น ๒ ประเภท ไว้ในมาตรา ๑๖๐๓ คือ

๑. ทายาทที่มีสิทธิตามกฎหมาย เรียกว่า “ทายาทโดยธรรม”

๒. ทายาทที่มีสิทธิตามพินัยกรรม เรียกว่า “ผู้รับพินัยกรรม”

ทายาทโดยธรรม หมายถึง ทายาทที่กฎหมายบัญญัติว่ามีสิทธิรับมรดกของเจ้ามรดกเมื่อเจ้ามรดกตาย ถือเป็นการรับมรดกโดยผลของกฎหมาย ซึ่งทายาทโดยธรรมตามมาตรา ๑๖๒๙ มีหกลำดับเท่านั้น โดยแต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้

๑. ผู้สืบสันดาน หมายถึง ผู้สืบเชื้อสายโดยตรงของเจ้ามรดก ได้แก่บุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้ามรดกรวมถึงบุตรนอกกฎหมายที่บิดาได้รับรองแล้ว และบุตรบุญธรรม ให้ถือว่าเป็นผู้สืบสันดานเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามความในมาตรา ๑๖๒๗

๒. บิดามารดา หมายถึง บิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยบุตรซึ่งจะเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดา ต้องปรากฏว่าบิดานั้นจดทะเบียนสมรสกับมารดา หรือบิดานั้นที่ได้จดทะเบียนรับรองบุตร หรือศาลพิพากษาว่าเป็นบุตร ตามความในมาตรา ๑๕๔๗ สำหรับมารดาถือว่าบุตรนั้นเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของมารดา แม้บิดาและมารดามีได้สมรสกัน ตามความในมาตรา ๑๕๔๖

๓. พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หมายถึง พี่น้องซึ่งเกิดจากบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกับเจ้ามรดก

๔. พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน หมายถึง พี่น้องซึ่งเกิดเฉพาะแต่บิดาที่ชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกับเจ้ามรดก หรือ พี่น้องซึ่งเกิดเฉพาะแต่มารดาที่ชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกับเจ้ามรดก

๕. ปู่ย่า ตา ยาย

๖. ลุง ป้า น้า อา

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีเฉพาะที่มีผู้สืบสันดานคนใดยังมีชีวิตอยู่หรือมีผู้รับมรดกแทนที่กันแล้วแต่กรณี และมีบิดามารดามีชีวิตอยู่ในกรณีเช่นนั้นให้บิดามารดาได้ส่วนแบ่งเสมือนหนึ่งว่าเป็นทายาทชั้นบุตรตาม ความในมาตรา ๑๖๓๐ นอกจากนี้ คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา ๑๖๓๕ คู่สมรสที่เป็นทายาทโดยธรรมจะต้องเป็นคู่สมรสที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหมายถึงคู่สมรสที่ได้จดทะเบียนสมรสอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามความในมาตรา ๑๕๕๗

ผู้รับพินัยกรรม หรือทายาทโดยพินัยกรรม หมายถึง ผู้มีสิทธิรับมรดกตามที่เจ้ามรดกกระบุไว้ในพินัยกรรม ซึ่งทายาทโดยพินัยกรรมอาจเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คนในครอบครัวหรือญาติของเจ้ามรดกก็ได้เมื่อกล่าวถึงกองมรดกของผู้ตายและทายาทโดยธรรมตามกฎหมายแล้ว วันนี้จะมาศึกษากรณีผู้รับจำนำตาย ซึ่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๕ ได้บัญญัติว่า ในกรณีผู้รับจำนำตาย ทายาทของผู้รับจำนำที่ตายอาจยื่นคำขอเข้าเป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตาย ถ้าคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเห็นว่าทายาทผู้นั้นเป็นผู้สมควรและมีคุณสมบัติตามมาตรา ๙ คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจะออกหนังสืออนุญาตให้ทายาทผู้นั้นเป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตายก็ได้ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าทายาทผู้นั้นเป็นผู้รับจำนำตามใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำที่ได้ออกให้แก่ผู้ตายนั้น จึงเป็นกรณีที่ทายาทที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๙ ขอเข้าแทนผู้รับจำนำที่ตาย แต่หากเป็นกรณีที่ทายาทอื่นคัดค้าน

และไม่อาจตกลงกันได้กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการตามความในมาตรา ๓๖ ซึ่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่หากเจ้าพนักงานไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ผลเป็นอย่างไรศึกษาได้จากคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่อ.๕๑๖/๒๕๕๔ มีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นภรรยาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของนาย ธ. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ – ๔ ซึ่งเป็นลูกของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับนาย ธ. โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติอนุญาตให้นาย ส. เป็นผู้รับจำนำแทนนาย ธ. บิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ที่ตาย ต่อมานาย ส. ขอย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ ก. จากสถานที่แห่งหนึ่งไปยังสถานที่อีกแห่งหนึ่ง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีมติอนุญาตให้นาย ส. ย้ายโรงรับจำนำ ก. จากสถานที่แห่งหนึ่งไปยังสถานที่อีกแห่งหนึ่งได้และ นาย ส. ขออนุญาตเปลี่ยนชื่อโรงรับจำนำ ก. เป็นโรงรับจำนำ ป. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาอนุญาตให้เปลี่ยนชื่อโรงรับจำนำ ก. เป็นโรงรับจำนำ ป. ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีอนุญาตให้นาย ส. เป็นผู้รับจำนำแทนนาย ธ. ผู้รับจำนำโรงรับจำนำ ก. ที่ตาย และให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุญาตย้ายสถานที่ตั้งโรงรับจำนำ ก. จากสถานที่แห่งหนึ่งไปยังสถานที่อีกแห่งหนึ่ง และให้เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้เปลี่ยนชื่อโรงรับจำนำ ก. เป็นโรงรับจำนำ ป. ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทายาทผู้มีสิทธิขอเข้าเป็นผู้รับจำนำแทน นาย ธ. ซึ่งมีนาง ว. ภรรยาที่จดทะเบียนสมรสกับนาย ธ. พร้อมบุตรทั้ง ๔ คนและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ให้ครบถ้วน แล้วดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด พิเคราะห์แล้วเห็นว่า “...โดยที่มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่าในกรณีผู้รับจำนำตาย ทายาทของผู้รับจำนำที่ตายอาจยื่นคำขอเข้าเป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตาย ถ้าคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำเห็นว่าทายาท ผู้นั้นเป็นผู้สมควรและมีคุณสมบัติตามมาตรา ๙ คณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำจะออกหนังสืออนุญาต ให้ทายาทผู้นั้นเป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตายก็ได้ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่าทายาทผู้นั้นเป็นผู้รับจำนำตามใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำที่ได้ออกให้แก่ผู้ตายนั้น และมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่าในกรณีไม่มีผู้ขอเป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตายจนล่วงเลยกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับจำนำตาย หรือมีผู้ขอเป็นผู้รับจำนำแทนแต่ไม่ได้รับอนุญาตหรือมีทายาทอื่นคัดค้านและไม่อาจตกลงกันได้ให้เลิกกิจการโรงรับจำนำและให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเข้าควบคุมโรงรับจำนำ... ..ปรากฏข้อเท็จจริงต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่าการดำเนินการขอเข้าเป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตายของนาย ส. และการขอย้ายที่ตั้งโรงรับจำนำ ก. ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมาย จึงไม่สามารถเพิกถอนมติการประชุมดังกล่าวได้ เห็นว่าเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านการอนุญาตให้นาย ส. เป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตายไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยผู้ยื่นคำร้องคัดค้านดังกล่าวอ้างว่าตนเป็นทายาทของผู้ตายด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอบที่จะดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ยื่นคำร้องคัดค้านเป็นทายาทของผู้ตายหรือไม่และอาจตกลงกันได้หรือไม่อย่างไร ตามนัยมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการตามกฎหมายแต่อย่างใด มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่อนุญาตให้นาย ส. เข้าเป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติอนุญาตให้ย้ายที่ตั้งโรงรับจำนำ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้เปลี่ยนชื่อโรงรับจำนำ ก. เป็นโรงรับจำนำ ป. จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน...”

กรณีดังกล่าวเห็นว่าพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้กำหนดกรณีผู้รับจำนำตายและทายาทของผู้รับจำนำที่ตายยื่นคำขอเข้าเป็นผู้รับจำนำแทนผู้รับจำนำที่ตาย อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดถึงกรณีทายาทอื่นคัดค้านและไม่อาจตกลงกันได้ซึ่งเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕ หากไม่ดำเนินการแล้วไซ้จะส่งผลทำให้เกิดจากการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

๓.๖ กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

๓.๖.๑ การออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการ

วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยมีได้จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณีได้ยื่นต่อศาลเท่านั้น ตามนัยมาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๕ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น แม้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด เชียงรายที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตสถานบริการให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุผลตาม ข้อ ๑๑ ทวิของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ จะเป็นการอ้างเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง แต่เมื่อศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตตามข้อ ๑๐ ทวิของกฎกระทรวง ฉบับเดียวกัน คำสั่งที่ไม่ต่อใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบ ด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นก็พิพากษายกฟ้องได้มิได้เป็นการพิพากษานอกประเด็น

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่มีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการประจำปีพ.ศ. ๒๕๕๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าสถานบริการดังกล่าวหยุดประกอบกิจการโดยไม่มีเหตุอันสมควรติดต่อกัน เป็นเวลาเกิน ๑๒๐ วัน ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สาเหตุที่ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเพิ่งได้รับใบอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตลอดจนผู้ฟ้องคดีประสบปัญหา เกี่ยวกับสถานที่และเงินทุน การหยุดประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีจึงมีเหตุอันสมควรที่จำเป็นอย่างยิ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างข้อของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ฯ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้หยุดประกอบกิจการติดต่อกันเกินเจ็ดวัน แต่ไม่ได้มีการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ถือเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไข ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ทวิของกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะต้องเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการอ้าง เหตุในข้อ ๑๐ ทวิของกฎกระทรวงดังกล่าวแต่อย่างใด การพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในประเด็นนี้จึงเป็นการพิพากษานอกประเด็นของคดีจึงอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดีต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ศาลไม่ได้จำกัดการรับฟังพยานหลักฐานที่คู่กรณีได้ยื่นต่อศาลเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ตามนัยมาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๕ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้พิจารณา ต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้ง สถานบริการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจที่จะต่ออายุใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต่ออายุใบอนุญาตก็ไม่ได้จำกัดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องอ้างเหตุผลตามข้อ ๑๑ ทวิของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ฯ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาจจะอ้างเหตุผลในการที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามข้อ ๑๐ ทวิของกฎกระทรวงฉบับเดียวกันก็ได้เพราะตามข้อ ๑๐ ทวิถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณาไม่ต่ออายุใบอนุญาตได้เช่นเดียวกัน แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่จะได้ให้เหตุผล

ในการไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามข้อ ๑๑ ทวิโดยไม่ได้อ้างข้อ ๑๐ ทวิก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีหยุดประกอบกิจการเกินกว่าเจ็ดวันแล้วไม่ได้มีการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเป็นหนังสือตามข้อ ๑๐ ทวิถือเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เช่นเดียวกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระบุเหตุผลไม่ครบถ้วนจึงหาทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยระบุเหตุผลไม่ครบถ้วนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดไม่ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างข้อ ๑๑ ทวิไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการหยุดประกอบกิจการมีเหตุผลอันสมควร แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของสถานบริการไม่ได้มีการแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๐ ทวิแล้วมีคำพิพากษายกฟ้อง จึงไม่ได้เป็นการพิพากษานอกประเด็นของคดีแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๑/๒๕๕๒)

๓.๖.๒ การพิจารณาต้องตรวจสอบให้ชัดเจนว่าอาคารที่ใช้ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองตามกฎหมายแล้ว

ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้รอบคอบและชัดเจนว่า อาคารที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการได้รับอนุญาตหรือใบรับรองจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้มีการเข้าใช้ประโยชน์ได้แล้ว หากมีการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยปรากฏภายหลังว่า อาคารที่ใช้นั้นยังไม่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับรองให้มีการเข้าใช้ประโยชน์ได้ย่อมถือว่าการออกใบอนุญาตดังกล่าวได้กระทำไปโดยสำคัญผิดและจะต้องเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการนั้น

สรุปข้อเท็จจริง

นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้บริษัท ข. ก่อสร้างอาคารจำนวน ๒ หลัง เป็นอาคารชนิด ค.ส.ล.๕ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นสำนักงานและประกอบการค้าและอาคารชนิด ค.ส.ล. ๒๗ ชั้น อีก ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นสำนักงาน โดยอาคารทั้งสองหลังตั้งอยู่ถนนศรีจันทร์และอยู่ในบริเวณเดียวกัน ต่อมาเมื่ออาคาร ค.ส.ล. ๕ ชั้น ก่อสร้างแล้วเสร็จ นายกเทศมนตรีจึงออกใบรับรองการก่อสร้างให้แก่บริษัท ข.ว่าได้ก่อสร้างถูกต้องตามใบอนุญาตก่อสร้าง ส่วนอาคาร ๒๗ ชั้น ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จจึงยังไม่ได้ออกใบรับรองการก่อสร้างให้แก่บริษัท ข. กลับทำสัญญาให้นาย น. เช่าพื้นที่ชั้น ๑ (บางส่วน) ของอาคารดังกล่าวเพื่อตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประเภทผับ ใช้ชื่อ อ. และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ออกใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการให้แล้วตั้งแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ส่วนผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ใช้ชื่อ ก. ในคืนกลับ ต่อมานาย น. มีความประสงค์จะเปลี่ยนประเภทสถานบริการจากสถานบริการ ตามมาตรา ๓ (๔) เป็นสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ จึงตกลงเข้าเป็นหุ้นส่วนกับผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ฟ้องคดียื่นเรื่องขออนุญาตย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการ จากที่ตั้งเดิมมาตั้งอยู่ที่สถานบริการชื่อ อ. แล้วขอเปลี่ยนชื่อสถานบริการจากเดิมชื่อ ก. ในคืนกลับ เป็น อ. ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วอนุญาตพร้อมทั้งได้ออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการ ตามมาตรา ๓ (๑) ชื่อ อ. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อมา มีการตรวจสอบพบว่า สถานบริการดังกล่าวตั้งอยู่ ในอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นการใช้อาคารโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพราะอาคารยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งระงับการใช้อาคารดังกล่าวจนกว่าจะได้รับใบรับรองจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการชื่อ อ. ของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้ระงับการใช้อาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ และปรากฏว่าได้มีการยินยอมให้ใช้อาคารโดยที่ยังไม่ได้รับใบรับรองจากเจ้าพนักงาน

ท้องถิ่นตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่ออาคารพิพาทเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ที่ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จและยังไม่ได้รับการตรวจสอบการก่อสร้างจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงต้องห้ามมิให้ผู้ใดใช้อาคารดังกล่าวเพื่อกิจการดังที่ระบุในใบอนุญาตภายในกำหนดเวลาที่ยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จและเจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ทำการตรวจสอบ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ หากมีการฝ่าฝืนเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารระงับการใช้อาคารจนกว่าจะได้รับใบรับรอง และผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ บริษัท ข. จึงยังไม่มีสิทธิใช้และไม่อาจยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารดังกล่าวได้ความยินยอมของบริษัท ข. ที่ให้นาย น. ใช้อาคารจึงใช้บังคับไม่ได้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบรับแจ้งการจัดตั้งสถานบริการ ชื่อ อ. ให้แก่นาย น. และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีย้ายสถานที่ตั้งสถานบริการชื่อ ก. ในตำบล มาตั้งในอาคารดังกล่าว รวมทั้งอนุญาตให้เปลี่ยนชื่อสถานบริการจากเดิมชื่อ ก. ในตำบล เป็น อ. โดยออกใบอนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา ๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเกิดจากการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงว่าบริษัท ข. มีสิทธิใช้อาคารได้ซึ่งความสำคัญผิด ดังกล่าวเป็นสาระสำคัญในการออกใบรับแจ้งและใบอนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ดังนั้น เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีคำสั่งให้บริษัท ข. ระงับการใช้อาคารจนกว่าจะได้รับ ใบรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงย่อมมีอำนาจเพิกถอน ใบอนุญาตตั้งสถานบริการ อ. ซึ่งได้ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยสำคัญผิดอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย ได้ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการฯ และ เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงว่า บริษัท ข. มีสิทธิยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีใช้อาคารพิพาทได้อันเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้โดยไม่ต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้ง หรือแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันก็ได้คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๓๙/๒๕๔๗)

๓.๖.๓ ใบอนุญาตสถานบริการไม่ใช่สินสมรส

บทความนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ โดยสามีภรรยาได้จดทะเบียนสมรสกันเป็นสามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายได้ร่วมกันประกอบกิจการสถานบริการ แต่ภายหลังสามีภรรยาได้หย่าร้างกัน จึงเกิดประเด็นว่ารายได้ทรัพย์สิน และใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการที่ได้มาจากการประกอบสถานบริการ ถือเป็นสินสมรสทั้งหมดหรือไม่ เป็นประเด็นที่นาศึกษาค้นหาคำตอบแต่ก่อนที่จะพิจารณาว่าใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเป็นสินสมรสหรือไม่ต้องทราบความหมายของสินส่วนตัวและสินสมรสก่อน เพื่อทำความเข้าใจให้ถูกต้องว่าทรัพย์สินใดเป็นสินส่วนตัวหรือเป็นสินสมรส ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๕ ครอบครัว ได้บัญญัติสินส่วนตัวและสินสมรส ไว้ดังนี้ มาตรา ๑๔๗๑ สินส่วนตัวได้แก่ทรัพย์สิน

(๑) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอยู่ก่อนสมรส

(๒) ที่เป็นเครื่องใช้สอยส่วนตัว เครื่องแต่งกาย หรือเครื่องประดับกายตามควรแก่ฐานะ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพของคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

(๓) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ระหว่างสมรสโดยการรับมรดกหรือโดยการให้โดยเสน่หา

(๔) ที่เป็นของหมั้น

มาตรา ๑๔๗๔ สินสมรสได้แก่ทรัพย์สิน

(๑) ที่คู่สมรสได้มาระหว่างสมรส

(๒) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มาระหว่างสมรสโดยพินัยกรรมหรือโดยการให้หนังสือเมื่อพินัยกรรมหรือหนังสือยกให้ระบุว่าเป็นสินสมรส

(๓) ที่เป็นดอกผลของสินส่วนตัว

ถ้ากรณีเป็นที่สงสัยว่าทรัพย์สินอย่างหนึ่งเป็นสินสมรสหรือมิใช่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสินสมรส โดยเรื่องทรัพย์สินที่เป็นสินสมรสได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาวางแนวทางไว้ดังนี้ กรณีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๐๔๐/๒๕๕๗ ได้วินิจฉัยว่า “โจทก์กับจำเลยจดทะเบียนสมรสกันและซื้อที่ดินพร้อมบ้านภายหลังจดทะเบียนสมรส แม้ที่ดินและบ้านระบุชื่อโจทก์เพียงฝ่ายเดียวแต่เป็นทรัพย์สินที่ได้มาระหว่างสมรส จึงเป็นทรัพย์สินที่โจทก์และจำเลยได้มาระหว่างสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๔๗๔ (๑) ซึ่งโจทก์และจำเลยต้องนำมาแบ่งกันเมื่อขาดจากการสมรส โดยได้ส่วนเท่ากันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๕๓๓” จากข้อกฎหมายและคำพิพากษาศาลฎีกาที่วางแนวทางไว้ว่าทรัพย์สินที่คู่สมรสได้มาระหว่างสมรส เป็นสินสมรส จึงเกิดคำถามว่า “สถานบริการซึ่งคู่สมรสได้ร่วมกันประกอบกิจการนั้น ใบอนุญาตตั้งสถานบริการจะถือว่าเป็นสินสมรสด้วยหรือไม่” ในกรณีดังกล่าวต้องพิจารณาจากพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ วรรคสอง บัญญัติว่า ในการพิจารณาอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่คำนึงถึงประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการประกอบด้วย วรรคสาม หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามวรรคสอง รวมทั้งการขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๖ ผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา ๔ ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(๑) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(๒) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรม

(๓) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๔) ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือโรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง

(๕) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการค้าประเวณี

ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินการกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑ กำหนดว่า ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา ๔ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร... ข้อ ๓ ในการพิจารณาอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่คำนึงถึงประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการ โดยผู้ขออนุญาตต้องไม่มีประวัติการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้จนถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตภายในระยะเวลาสามปีและไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดทางอาญามีลักษณะที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และข้อ ๔ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเมื่อผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๖ และไม่ปรากฏประวัติการกระทำความผิดตามข้อ ๓ จะเห็นได้ว่าผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการต้องมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ เนื่องจากสถานบริการบางประเภทอาจดำเนินการที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ในการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจึงต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามประวัติการกระทำความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการอย่างเคร่งครัด ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจึงเป็นการอนุญาตเฉพาะตัวของบุคคลผู้ขอรับใบอนุญาตตั้งสถานบริการ ซึ่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ เรื่อง

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ข้อ ๙ ได้กำหนดว่า การขอเปลี่ยนผู้รับใบอนุญาตจากการซื้อขายใบอนุญาต การให้หรือการแลกเปลี่ยนใบอนุญาต กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการโอนใบอนุญาตโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากใบอนุญาตเป็นการอนุญาตเฉพาะตัว และตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มิได้กำหนดไว้ให้โอนใบอนุญาตให้แก่กันได้แต่อย่างใด และข้อ ๑๑ การโอนกิจการสถานบริการระหว่างบุคคลรวมทั้งการโอนกิจการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล ถือเป็นการโอนทรัพย์สินระหว่างกันเท่านั้น ไม่สามารถโอนใบอนุญาตให้แก่กันได้ถ้าผู้รับโอนทรัพย์สินของสถานบริการประสงค์จะดำเนินกิจการสถานบริการต้องขออนุญาตตั้งสถานบริการใหม่ ยกเว้นกรณีผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการถึงแก่ความตายและทายาทประสงค์จะดำเนินกิจการสถานบริการต่อไป เมื่อได้ยื่นคำขอตกลงแล้วให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอเข้าดำเนินการสถานบริการต่อไป ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่มีอำนาจ ที่จะอนุญาตให้เปลี่ยนผู้รับอนุญาตหรือโอนใบอนุญาตให้แก่กันได้เมื่อใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการ ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจึงไม่ใช่สินสมรสของคู่สมรสแต่อย่างใด ถึงแม้ว่า คู่สมรสจะร่วมกันประกอบกิจการสถานบริการก็ตาม กรณีนี้ต้องถือว่าเฉพาะในส่วนของทรัพย์สินหรือรายได้อันเกิดจากการประกอบกิจการสถานบริการเท่านั้นที่ถือเป็นสินสมรส ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจึงแตกต่างจากทรัพย์สินหรือรายได้จากการประกอบสถานบริการซึ่งเป็นสินสมรสของคู่สมรส ตามความในมาตรา ๑๔๗๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีนี้ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๓๕/๒๕๖๕ มีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นสามีภรรยาโดยจดทะเบียนสมรสตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และทั้งสองได้ร่วมกันประกอบกิจการสถานบริการ ซึ่งใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้จดทะเบียนหย่าขาดจากกัน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ขอเปลี่ยนชื่อผู้ประกอบการสถานบริการจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าไม่อนุญาตให้โอนใบอนุญาตดังกล่าวเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเปลี่ยนผู้รับอนุญาตสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗/๒๕๕๑ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ข้อ ๙ และข้อ ๑๑ เนื่องจากการโอนใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแก่กันมิได้กรณีเดียว คือ การตกทอดทางมรดก ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้โอนใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ปรากฏว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฟังไม่ขึ้นและยืนยืนตามคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้อุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า “...เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่ประสงค์จะให้การได้รับใบอนุญาตตั้งสถานบริการเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้รับอนุญาตรายนั้นโดยเฉพาะ แม้ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการอาจถือเป็นทรัพย์สิน แต่ก็เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ขออนุญาตที่ไม่อาจโอนให้แก่บุคคลอื่นได้ ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตั้งสถานบริการทั้งสองแห่งดังกล่าว จึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจึงมิใช่สินสมรสที่สามารถโอนให้แก่กันได้ ดังเช่น ทรัพย์สินหรือรายได้จากการประกอบกิจการสถานบริการทั้งสองแห่ง เมื่อคำร้องฉบับลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขอเปลี่ยนชื่อผู้ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานบริการทั้งสองแห่งเป็นชื่อของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาคำร้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้วมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว” จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าแม้คู่สมรสจะประกอบกิจการร่วมกัน ซึ่งทรัพย์สินที่ได้จากการประกอบกิจการร่วมกันถือเป็นสินสมรสตามความในมาตรา ๑๔๗๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่หากในเรื่องใบอนุญาตที่กฎหมายต้องพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาต ลักษณะต้องห้าม ประวัติการกระทำความผิด เป็นต้น จึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น แม้ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการจะได้มาในระหว่างสมรสแต่คู่สมรสหาอาจโอนใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการแก่อีกฝ่ายหนึ่งโดยอ้างเหตุผลว่าเป็นสินสมรสแต่อย่างใดไม่

๓.๗ กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน

๓.๗.๑ นายทะเบียนอาวุธปืนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืน

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ใช้ระบบการพิจารณาที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน” แตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมที่ใช้ “ระบบกล่าวหา” โดยในระบบไต่สวน ตุลาการศาลปกครอง จะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ทั้งจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น นอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อศาล ทั้งที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การหรือคำให้การเพิ่มเติม เพื่อให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และเพื่อสร้างความสมดุลในความไม่เสมอภาคระหว่างคู่กรณีที่เป็ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นใช้อำนาจในทางปกครอง และมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลปกครองจะมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้โดยไม่ผูกพันกับพยานหลักฐานที่คู่กรณียื่นต่อศาลก็ตาม แต่ระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองก็ยังยึดหลักการรับฟังความสองฝ่ายอย่างเคร่งครัด คือ การเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอหรือข้อกล่าวอ้างของคู่กรณีอีกฝ่ายเสมอ โดยแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน

ตัวอย่างการนำหลักการรับฟังความสองฝ่ายอย่างเคร่งครัดมาปรับใช้ในคดีของศาลปกครอง ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา จากการที่ **นายทะเบียนอาวุธปืนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืน**

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนยาว ๒ กระบอก คือ อาวุธปืนยาวลูกกรด ขนาด ๒๒ แบบมีศูนย์เล็ง และอาวุธปืนยาวลูกซอง ๕ นัด ขนาด ๑๒ ต่อนายทะเบียนอาวุธปืนท้องถิ่นโดยอ้างเหตุผลว่าอาวุธปืนที่มีอยู่แล้ว ๒ กระบอก คือ อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกรดขนาด ๒๒ ระบบลำเลียงไม่เหมาะสมกับการใช้งานป้องกันเพราะไม่มีศูนย์เล็ง ซึ่งไม่สามารถติดตั้งเพิ่มเติมได้แต่นายทะเบียนอาวุธปืนมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ไม่อนุญาตตามคำขอ โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนอยู่แล้ว

๒ กระบอก ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (เป็นคดีแรก) โดยฟ้องนายทะเบียนอาวุธปืน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืน

แต่หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว นายทะเบียนอาวุธปืนได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าคำขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีขาดเหตุผล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต และผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนแล้ว ๒ กระบอก จึงเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินและที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นร้านค้า อยู่ในเขตชุมชนไม่ไกลจากป้อมตำรวจ มีไฟฟ้าส่องสว่างในเวลากลางคืนและไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรม พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (เป็นคดีที่สอง) โดยมีคำขอเช่นเดิม คือ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

โดยผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า คำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืน ไม่ได้ให้เหตุผล ไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ จึงไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) มีคำสั่งให้รวมการพิจารณาคดีตามคำฟ้องคดีที่ยื่นฟ้องไว้ทั้งสองคดีและต่อมาคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืน ว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเมื่อคำสั่งดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องตกอยู่ในบังคับที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้

โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระชานั้นหรือไม่อันเป็นกรณีที่ศาลปกครองใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในด้าน “รูปแบบ” ๒ ประการ กล่าวคือ

(๑) ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ก่อนออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการทำคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีโดยจะต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ซึ่งใช้ในขณะนั้น) ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มีและใช้อาวุธปืนไว้แต่อย่างใด ทั้งอาวุธปืนเป็นสิ่งที่อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงไม่อาจถือว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิหรือเสรีภาพไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย การที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืน จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิหรือเสรีภาพซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวมาก่อน การปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอ จึงเป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น จึงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีการไม่ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงอาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๒) ในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน ได้มีการให้เหตุผล ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เมื่อคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและไม่เข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๓๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้น ๔ กรณีด้วยกัน คือ ๑. มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น ๒. เป็นเหตุผลที่รู้กันอยู่แล้ว ๓. ต้องรักษาไว้เป็นความลับ และ ๔. เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ อย่างไรก็ตาม โดยหลักของการให้เหตุผลในคำสั่งจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือเท่านั้น) จึงต้องจัดให้มีเหตุผล ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิงข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยจัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดอันเป็นเหตุให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์แต่ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มีหรือใช้อาวุธปืนตามคำขอและแจ้งคำสั่งทางปกครองนี้ใหม่โดยระบุเหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครองใหม่ทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชีพ ท่าเลที่ตั้งของสถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัย ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตนและบุคคลในครอบครัว จึงถือได้ว่าได้จัดให้มีเหตุผลโดยครบถ้วนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว แม้คำสั่งฉบับนี้จะทำขึ้นภายหลังจากที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง (ครั้งแรก) แต่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จและแจ้งผลให้ผู้ฟ้องคดีทราบ กรณีจึงเป็นการแก้ไขเยียวยาคำสั่งก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มีและใช้อาวุธปืน เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นนี้เป็นกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง โดยพิจารณาตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์” ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ยื่นคำขอจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ นายทะเบียนท้องที่ก็มีหน้าที่หรือมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้โดยคำนึงถึงเหตุผลหรือความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่าจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับการป้องกันตัว หรือทรัพย์สินหรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ชื่อ มีและใช้อาวุธปืน แนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท ๐๕๐๑/ว๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ซึ่งมีลักษณะเป็นแนวทางในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาต ตลอดจนการพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องชื่อ มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ได้มีเจตนาที่จะให้มีสภาพบังคับเป็นกฎ และหลักการดังกล่าวมิได้ชักนำให้มีการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาใบอนุญาตโดยขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ นายทะเบียนท้องที่จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ชื่อ มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวได้และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพค้าขาย มิได้เป็นข้าราชการผู้มีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และร้านค้าอยู่ในเขตชุมชนไม่ห่างจากป้อมตำรวจ มีไฟฟ้าส่องสว่างในเวลากลางคืน และไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรม การที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้ชื่อ มีและใช้อาวุธปืน ๒ กระบอก จึงพอเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีชื่อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอ จึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการดังกล่าวโดยสุจริตหรือโดยชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีฝ่ายปกครองใช้อำนาจออก “คำสั่งทางปกครอง” โดยการตรวจสอบทั้งในด้านรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครอง คือ การให้ออกคำสั่งกรณีได้ทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการให้เหตุผลตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น

สาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองที่หากฝ่าฝืนย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้และการตรวจสอบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง คือการใช้ “ดุลพินิจ” ของฝ่ายปกครองในการพิจารณาออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

อย่างไรก็ตาม การให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานนั้น หมายถึง เฉพาะกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจ “กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี” โดยสิทธิของคู่กรณีจะมีอยู่หรือไม่อย่างไร จะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายรับรองสิทธิของคู่กรณีในเรื่องดังกล่าวหรือไม่หากคู่กรณีเป็นผู้ไม่มีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้การออกคำสั่งทางปกครองก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนข้อผูกพันของฝ่ายปกครองที่ต้องให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายถึง เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือเท่านั้น โดยฝ่ายปกครองจะต้องให้ “เหตุผล” เพื่อให้คู่กรณีได้รู้และเข้าใจถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งเหตุผลในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ และหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ได้ให้เหตุผล ณ เวลาที่ออกคำสั่งฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะแก้ไขข้อบกพร่องหรือความไม่สมบูรณ์ดังกล่าวนั้นได้ด้วยการให้เหตุผลในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ว่า แม้ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จะล่วงพ้นไปแล้ว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์หาได้สิ้นสุดลงเมื่อระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จล่วงพ้นไป หรือเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์ไม่

นอกจากนี้ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้กำหนด “นโยบาย” หรือ “แนวทางปฏิบัติ” สำหรับให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งหรือเกิดการลักลั่นกันโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตามว่า หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการดังกล่าวได้แต่แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎและต้องไม่ชักนำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และขัดต่อหลักการพื้นฐานของการใช้ดุลพินิจ (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ. ๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘)

๓.๗.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน

การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการจะต้องอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการดังกล่าว โดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องบังคับใช้หลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของบุคคล จะสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำที่มีความจำเป็นและชอบด้วยเหตุผล

การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวสำหรับประชาชนทั่วไปกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทไว้แตกต่างกัน นั้น เนื่องจากข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ส่วนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มาทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติจึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผัน สำหรับข้าราชการอื่นที่ได้รับการผ่อนผันก็เพราะต้องปฏิบัติภารกิจอยู่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต ฉะนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการกับประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวแตกต่างกัน จึงเป็นการกำหนดขึ้นโดยชอบด้วยเหตุผล และไม่เป็น

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

สรุปข้อเท็จจริง

ในคดีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ(ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวตามหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๐๕๑๔.๔๑๒/๗๕๑๗ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และได้แก้ไขเพิ่มเติมตามบันทึกข้อความสำนักงานผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปป ๒๑) ที่ ๐๐๐๑ (ปป ๒๑)/๒๙ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยผู้ฟ้องคดีมีเงินฝากในสถาบันการเงินหรือพันธบัตรรัฐบาลหรือสลากออมสินไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งอาวุธปืนที่ขออนุญาตมีขนาดเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติดังกล่าว เป็นการปฏิบัติ นอกเหนือไปจากมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตตามคำร้องขอ ข้างต้น รวมถึงไม่มีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ยื่นคำร้องขออนุญาต นอกจากนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตของประชาชนทั่วไปกับของข้าราชการมีความแตกต่างกัน อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักความเสมอภาค จึงฟ้องขอให้ศาลยกเลิกกฎหรือระเบียบ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดขึ้นโดยไม่เป็นธรรมดังกล่าว รวมทั้งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี มีอาวุธปืนติดตัว

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ เห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยในการใช้ดุลพินิจนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและ สภาพการณ์ของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ ในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธปืน หรือเพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินที่อาจถูกประทุษร้าย หรือเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน และเพื่อให้ การควบคุมอาชญากรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อให้การอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวเป็นไปตาม เหตุผลและความจำเป็นของแต่ละบุคคล กรณีจึงมีลักษณะเป็นการกำหนดวิธีการทำงานอันเป็นระเบียบแบบแผนภายใน ราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติราชการในการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในกรอบแนวทางเดียวกัน โดยใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้

สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวสำหรับประชาชนทั่วไป กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทไว้แตกต่างกัน เช่น กำหนดที่จะ ไม่พิจารณาอนุญาตให้แก่ผู้ใดที่ ขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวโดยมีขนาดกว้างของปากลำกล้องปืนเกินกว่า .๓๘ นิ้ว ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ข้าราชการ อัยการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการประเภทอื่น หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ปฏิบัติหน้าที่ ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต นั้น เห็นว่า เนื่องจากข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ซึ่งก่อนเข้าดำรงตำแหน่งได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกอย่างเข้มงวดแล้ว ส่วนสมาชิก วุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้มา ทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติจึงมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะได้รับการพิจารณาผ่อนผัน สำหรับข้าราชการอื่น ที่ได้รับการผ่อนผันก็เพราะต้องปฏิบัติภารกิจอยู่ในเขตพื้นที่ที่น่าเป็นอันตรายต่อชีวิต ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการกับประชาชนทั่วไปมีอาวุธปืนติดตัวแตกต่างกัน

จึงเป็นการกำหนดขึ้นโดยชอบด้วยเหตุผล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือขัดต่อหลักความเสมอภาค ตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัวนั้น เมื่อปรากฏว่า อาวุธปืนที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตมีขนาดปากลำกล้อง .๔๕ นิ้ว ซึ่งเกินกว่าหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดไว้ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ แม้จะปรากฏว่าเป็นกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดให้ประชาชนที่ยื่นขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวจะต้องมีเงินฝากในสถาบันการเงินอย่างน้อยหนึ่งล้านบาท โดยมีการฝากมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน มาใช้บังคับกับกรณีของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ส่วนที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นใหม่โดยยังไม่มีผลใช้บังคับ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้นเสียไปแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๑๕๑/๒๕๕๐)

๓.๗.๓ การใช้บังคับหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน

การมีหนังสือขอให้นายอำเภอในฐานะนายทะเบียนอาวุธปืนพิจารณาคำขอใหม่แต่เป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงที่มีไขพยานหลักฐานใหม่จึงไม่อาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งจะทำให้นายอำเภอพิจารณาคำขอใหม่ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายอำเภอไม่พิจารณาให้ใหม่ตามคำขอ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

เมื่อหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีลักษณะเป็นกฎซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไปเพื่อให้นายทะเบียนทุกจังหวัดยึดถือเป็นแนวทางในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตมาน้อยเพียงใดแล้วแต่หลักฐานแห่งความจำเป็นของแต่ละบุคคล โดยมีได้วางหลักเกณฑ์มาเพื่อจำกัดสิทธิมิให้บุคคลใดมีอาวุธปืน ประกอบกับเมื่อหนังสือฉบับดังกล่าวออกโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลนายอำเภอผู้ซึ่งเป็นนายทะเบียนท้องที่ประจำอำเภอนั้น ๆ เพื่อวางแนวทางปฏิบัติให้ถือปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันทุกจังหวัด กรณีจึงมิได้ขัดต่อหลักมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด

สรุปข้อเท็จจริง

เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอเมืองเชียงใหม่(ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะนายทะเบียนอาวุธปืนประจำอำเภอเมืองเชียงใหม่เพื่อขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอก ได้แก่ปืนพกกึ่งอัตโนมัติขนาด ๙ มม. และปืนพกขนาดกึ่งอัตโนมัติขนาด .๔๐ นิ้ว ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืน ขนาด ๙ มม. แต่กรณีคำขอมีอาวุธปืนขนาด .๔๐ นิ้ว เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๔๙๐ เห็นควรอนุญาต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบจำนวนอาวุธปืนในความครอบครองของผู้ฟ้องคดีตรวจสอบหลักฐานแล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนจำนวน ๑๗ กระบอก หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ทวงถามเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้วยวาจาหลายครั้งเกี่ยวกับผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีแต่ได้รับคำตอบว่าผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีพร้อมส่งเอกสารการเป็นสมาชิกชมรมกีฬายิงปืนมาเพื่อประกอบการพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า จำนวนอาวุธปืนในความครอบครองของผู้ฟ้องคดีนั้น น่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง แต่ก็ไม่ได้รับหนังสือตอบ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอทราบผลการพิจารณาอีกครั้ง แต่ไม่ได้รับหนังสือตอบอีก จึงนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนายทะเบียนท้องที่ประจำอำเภอเมืองเชียงใหม่ตามข้อ ๔ ของกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอมิและใช้ปืนพกกึ่งอัตโนมัติขนาด .๔๐ นิ้ว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปืนสั้นและปืนยาวอยู่ในความครอบครองแล้ว จำนวน ๑๕ กระบอก จึงน่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว เนื่องจากหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามข้อ ๕ ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ กำหนดว่า บุคคลควรมีอาวุธปืนได้เพียงคนละ ๒ กระบอก คือ ปืนสั้นและปืนยาว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งปฏิเสธการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอไว้ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอให้พิจารณาคำขอใหม่ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเป็นสมาชิกชมรมยิงปืน ก็มีใช้พยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญอันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอใหม่ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่พิจารณาให้ใหม่ตามคำขอจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

เมื่อหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เป็นกฎหมายบังคับับเป็น การทั่วไปเพื่อให้นายทะเบียนทุกจังหวัดยึดถือเป็นแนวทางในการพิจารณา ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดย วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตมากนักน้อยเพียงใดแล้วแต่หลักฐานแห่งความจำเป็นของแต่ละบุคคล ไม่ได้ วางหลักเกณฑ์มาเพื่อจำกัดสิทธิไม่ให้บุคคลใดมีอาวุธปืน จึงไม่ขัดกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และโดยที่หนังสือดังกล่าวออกโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อวางแนวทางปฏิบัติให้ถือ ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันทุกจังหวัด จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด และตามที่ข้อ ๕ ของหนังสือดังกล่าว ได้กำหนดว่า ในการพิจารณาอนุญาตมากนักน้อยเพียงใดแล้วแต่หลักฐานแห่งความจำเป็นของแต่ละบุคคล กรณีจึงไม่เป็น การตัดดุลพินิจในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะ ใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีปืนอยู่ในความครอบครองขณะที่ ยื่นคำร้องขอมิและใช้ปืนพกกึ่งอัตโนมัติขนาด .๔๐ นิ้ว อยู่แล้ว จำนวน ๑๕ กระบอก เป็นการเพียงพอแก่กรณีแห่ง ความจำเป็นในการป้องกันตัวและทรัพย์สิน หรือในการกีฬาแล้ว จึงไม่ใช่ว่าการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่อ.๑๑๖/๒๕๕๐)

๓.๗.๔ ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนต้องพิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร

อุทธรณ์คดีปกครอง ที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน ซึ่งเป็น **ดุลพินิจของนายทะเบียนอาวุธปืน** ที่จะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๔๐ คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจหลายเรื่อง เช่น การใช้ดุลพินิจของ นายทะเบียนอาวุธปืน.... ระยะเวลาในการพิจารณามีคำสั่ง “อนุญาตหรือไม่อนุญาต” เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ซึ่งเป็น กฎหมายเฉพาะ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอไว้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ซื้ออาวุธปืน (แบบ ป.๓) ต่อจากบุคคลอื่นและได้ยื่นคำร้อง ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.๔) ต่อนายทะเบียนอาวุธปืนที่ตนเองมีภูมิลำเนาในระหว่างพิจารณาเจ้าหน้าที่ ได้โทรศัพท์แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า หลักฐานประกอบคำร้องขอมิและใช้อาวุธปืนยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เนื่องจากหลักฐานสำเนา ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนของผู้โอนระบุว่า “ห้ามโอนเว้นแต่การตกทอดทางมรดก” นายทะเบียนอาวุธปืนจึง ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อให้ทราบว่าได้รับการยกเว้นเงื่อนไขห้ามโอนหรือไม่และภายหลังผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้าย

ทะเบียนบ้านออกจากพื้นที่ที่ยื่นคำขออนุญาตทะเบียนอาวุธปืนจึงเห็นว่าไม่สามารถออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้เพราะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า นายทะเบียนอาวุธปืนละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายทะเบียนอาวุธปืน (ผู้ถูกฟ้องคดี) พิจารณาคำร้องขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ (ระหว่างการพิจารณาของ ศาลปกครองชั้นต้น) นายทะเบียนอาวุธปืนได้รับแจ้งจากกรมการปกครองว่าอาวุธปืนที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะรับโอนนั้น ไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่กันได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายทะเบียนอาวุธปืนมีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องขอและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในเวลาอันสมควร วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ถือเป็นวันที่นายทะเบียนควรต้องทราบข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอย่างครบถ้วน แต่จากวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เป็นเวลากว่า ๓ ปีนายทะเบียนอาวุธปืนก็ไม่ได้มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณา จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนอาวุธปืนในการพิจารณามีคำสั่ง “อนุญาตหรือไม่อนุญาต” ให้มีและใช้อาวุธปืนนั้น.... ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ต้องคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขอเป็นราย ๆ ไป ว่าจำเป็นจะต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับการป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือไม่และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ หรือมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่หรือประกอบอาชีพด้านใดหรือขอมีอาวุธปืนเพื่อประโยชน์อย่างใด และการพิจารณาว่าบุคคลผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายหรือไม่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงขณะยื่นคำขอเป็นสำคัญ หากมีข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปก็ชอบที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีย้ายทะเบียนบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุดังกล่าว เพื่อปฏิเสธการมีคำสั่งหรือไม่พิจารณาคำขอได้ (ผู้สนใจสามารถศึกษาต่อได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ. ๘๖/๒๕๖๑)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ซึ่งผู้มีอำนาจยังคงมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำร้องขอและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน คือ ระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ. ๖๔/๒๕๖๑)

๓.๗.๕ อำนาจในการวางระเบียบการขอและการออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิด

อำนาจในการวางระเบียบการทะเบียน การขอและการออกใบอนุญาต ตลอดจนการกำหนดประเภท ชนิด และขนาดของอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่จะออกใบอนุญาตเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยต้องกำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ส่วนนายทะเบียนอาวุธปืนมีหน้าที่เพียงพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เท่านั้น ดังนั้น การที่นายทะเบียนอาวุธปืนออกประกาศซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอและการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน อันเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตซื้ออาวุธปืนออโตเมติกขนาด .๔๕ จำนวน ๑ กระบอก เพื่อใช้ป้องกันชีวิตและทรัพย์สินต่อนายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งผลการพิจารณา

ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า การขออนุญาตซื้ออาวุธปืน นั้น จะต้องยึดตามหลักการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ข้อ ๔ (ข) กรณีบุคคลทั่วไปที่มีความจำเป็นต้องมีอาวุธปืนพก อนุญาตให้มี ลำกล้อง ไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. แต่ในปัจจุบันอาวุธปืนชนิดดังกล่าวได้นำมาใช้ในการแข่งขันกีฬายิงปืนด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีประกาศนายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ กำหนด หลักเกณฑ์ในการพิจารณากรณีนำมาใช้เพื่อการกีฬา โดยให้ผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนเพื่อการกีฬาจะต้อง นำหลักฐานการเป็นสมาชิกสมาคมยิงปืนมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน ประกอบการพิจารณา จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีทบทวนการ ขออนุญาตใหม่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่าอาวุธปืนขนาด .๔๕ เป็นอาวุธปืนที่นายทะเบียนฯ สามารถ ออกใบอนุญาตให้กับประชาชนได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ซื้ออาวุธปืนตามที่ขอ โดยอ้างแนวทางและนโยบายตามประกาศนายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ๑ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ไม่ได้รับคำวินิจฉัยจึงนำคดี มาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้ออาวุธปืนตามคำขอและ ยกเลิกประกาศนายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว เห็นว่า อุทธรณ์ฟังขึ้น จึงมีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และ ให้ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้ออาวุธปืนตามคำขอได้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้ออาวุธปืนได้ตาม คำขอ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขอถอนคำฟ้องเฉพาะข้อหาที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกใบอนุญาตซื้ออาวุธปืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่สำหรับคำขอให้เพิกถอนประกาศนายทะเบียนอาวุธปืน กรุงเทพมหานคร ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ยังคงขอให้ศาลพิจารณา วินิจฉัยต่อไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อพิจารณามาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๗ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติ อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจในการออกกฎกระทรวงในเรื่องการวางระเบียบการทะเบียน การขอและการออกใบอนุญาต ตลอดจน กำหนดประเภท ชนิด และขนาดของอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่จะออกใบอนุญาต โดยมีผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ในฐานะนายทะเบียนท้องที่เป็นผู้พิจารณาอนุมัติออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนแก่บุคคล เพื่อใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือยิงสัตว์ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาต ให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศนายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ๑ โดยอ้างบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ โดยในข้อ ๑ ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนพกสั้นขนาด .๔๕ เพื่อการกีฬา จะต้อง นำหลักฐานการเป็นสมาชิกสมาคมยิงปืนมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน เพื่อประกอบการพิจารณา ข้อความตามประกาศ ฉบับดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอและการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ซึ่งเป็นอำนาจ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต้องออกเป็นกฎกระทรวง ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศ นายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ข้อ ๑ ขึ้นมา จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย พินิจพิเคราะห์ข้อ ๑ ของประกาศนายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร ที่ ๓๐/๒๕๔๖ ๑

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๐.๕๘๕/๒๕๕๕)

๓.๗.๖ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๑)

โดยที่อาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซื่อ มีใช้สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่บุคคลตามที่บัญญัติไว้ นอกจากนั้น มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ยังบัญญัติไว้ด้วยว่าใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ดั่งนั้น แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน นายทะเบียนท้องที่ก็มีได้มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป ว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่และมากนักน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ ดังนั้น การที่นายอำเภอบ้านหมี่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนชนิดปืนยาวอัดลมให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแล้วจำนวน ๔ กระบอก รวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ใช่นักกีฬายิงปืนและการฝึกซ้อมของผู้ฟ้องคดีก็เป็นอันตรายต่อผู้อื่นได้ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนยาวอัดลมต่อนายอำเภอบ้านหมี่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบหลักฐานประกอบคำร้องของผู้ฟ้องคดีแล้วได้มีหนังสือแจ้งตอบปฏิเสธคำร้องของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดียังไม่มีภารกิจและความจำเป็นที่ต้องมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขออนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปให้ข้อมูลเพิ่มเติมและมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำขอของผู้ฟ้องคดียังขาดเหตุผล ข้อเท็จจริงและความจำเป็นเพียงพอที่จะประกอบการพิจารณาและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โต้แย้งและชี้แจงเหตุผลว่า ปืนยาวอัดลมกระบอกเดิมที่มีอยู่แล้วใช้ระบบอัดลมอากาศแรงดันสูง ส่วนปืนยาวอัดลมที่อยู่ระหว่างขออนุญาตซื้อเพื่อให้เหมาะสมกับการใช้งานจริง นั้น มีระบบกลไกแบบใช้ลูกสูบ ทำงานร่วมกับสปริง ระยะการยิงไม่ไกล หวังผลต่ำ กระสุนไม่แรงเกิน ไม่ทำความเสียหายต่อทรัพย์สินของตนเองหรือผู้อื่น วัตถุประสงค์เพื่อสันทนาการ กีฬา ยิงฝึกซ้อมและแข่งขันในบ้าน ขับไล่สัตว์รบกวน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาจากข้อกฎหมาย หนังสือสั่งการของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนอยู่ในความครอบครองแล้ว จำนวน ๔ กระบอก โดยมีอาวุธปืนประเภทเดียวกับที่ขอจำนวน ๑ กระบอก และยังใช้การได้และวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตของผู้ฟ้องคดีเพื่อขับไล่สัตว์รบกวนนั้น เป็นการป้องกันเกินเหตุเนื่องจากมีวิธีป้องกันอื่น ๆ อีกหลายวิธีรวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ใช่นักกีฬายิงปืน และการยิงฝึกซ้อมของผู้ฟ้องคดีตามที่ให้ถ้อยคำก็เป็นอันตรายต่อบ้านใกล้เคียงและผู้อยู่อาศัยในบ้าน ประกอบกับข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืนฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ป้องกันตัวหรือทรัพย์สินหรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์มิใช่มีไว้เพื่อสันทนาการผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอที่ต้องมีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้ยกเลิกคำสั่งเดิม และให้ใช้คำสั่งใหม่นี้แทน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา กรมการปกครองได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่เห็นชอบตาม คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ยกอุทธรณ์ของ

ผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีทราบ ผลการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วไม่พอใจ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

โดยที่อาวุธปืนเป็นสิ่งที่อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ด้วยเหตุนี้มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซื้อมีใช้สิ่ง หรือ นำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจาก นายทะเบียนท้องที่ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ให้แก่บุคคลตามที่บัญญัติไว้นอกจากนั้น มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ยังบัญญัติไว้ด้วยว่าใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออก ให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ดั่งนั้น แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มี และใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นายทะเบียนท้องที่ ก็มิได้มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณา ออกใบอนุญาตให้ก็ได้โดยคำนึงเหตุผลและความจำเป็นของผู้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืน สำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ โดยนายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือ แนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตโดยอ้างอิงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติรวมทั้งหนังสือ สั่งการและคำสั่งที่เกี่ยวข้องได้แต่ทั้งนี้นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎและหรือถือปฏิบัติตาม แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ ทั้งแนวปฏิบัติหรือ แนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ยังจะต้องไม่ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออก ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ อีกด้วย ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับอนุญาตให้มี และใช้อาวุธปืนแล้วจำนวน ๔ กระบอก โดยมีอาวุธปืนประเภทเดียวกับที่ขอ จำนวน ๑ กระบอก และยังใช้การได้ และเหตุผลในคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการป้องกันเกินเหตุรวมทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ นักกีฬายิงปืน และการฝึกซ้อมของ ผู้ฟ้องคดีก็เป็นอันตรายต่อผู้อื่นได้ซึ่งเป็นการชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงไม่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายแต่ประการใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุเดียวกันกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๙๙/๒๕๖๓)

๓.๗.๗ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๒)

โดยที่อาวุธปืนเป็นสิ่งที่อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้ง เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้ อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่นายทะเบียนท้องที่ก็มิได้มีหน้าที่หรือความผูกพัน ตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอดังกล่าว หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาต ให้หรือไม่ก็ได้โดยคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืน สำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ

โดยหากนายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ ต้องการจัดระเบียบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำขออนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก็ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนดแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้แต่แนวนโยบายและแนวปฏิบัติดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ด้วย นอกจากนี้นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ หรือถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจข้างต้นอย่างเคร่งครัด ดังเช่นการใช้บังคับกฎ ดังนั้น แม้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย จะมีข้อกำหนดว่า การอนุญาตมีอาวุธปืน ตามปกติควรมีได้เพียงคนละ ๒ กระบอก คือสั้นและยาว แต่ในการพิจารณาอนุญาตจะมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับหลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคล เมื่อปรากฏว่า การที่นายทะเบียนท้องที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอซื้อ มีและใช้อาวุธปืน เนื่องจากเห็นว่าผู้ยื่นคำขอมีอาวุธปืนอยู่แล้ว ๒ กระบอก ได้แก่อาวุธปืนสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาว ลูกกระดขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิต และทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชน ไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ไม่ไกลจากป้อมตำรวจ และไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรมหรืออุกฉกรรจ์จึงไม่อาจถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่สุจริตหรือไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อนายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่ อำเภอสรคบุรี(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนยาวลูกกระด ขนาด .๒๒ แบบมีศูนย์เล็ง ระบบกึ่งอัตโนมัติจำนวน ๑ กระบอก และอาวุธปืนยาวลูกซอง ๕ นัด ขนาด ๑๒ จำนวน ๑ กระบอก รวม ๒ กระบอก เพื่อใช้ป้องกันตัวและทรัพย์สิน โดยผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้น ขนาด ๙ มม. ระบบกึ่งอัตโนมัติและอาวุธปืนยาวลูกกระดขนาด .๒๒ ระบบลำเลี่ยน มาก่อน แต่ได้อ้างเหตุที่ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนยาวขนาดเดิมเพิ่มอีกว่า เป็นเพราะอาวุธปืนยาวที่ผู้ฟ้องคดีมีอยู่ไม่เหมาะสมกับการใช้งานด้านป้องกัน คือ ไม่มีศูนย์เล็งติดตั้งมาให้จากโรงงานผู้ผลิตและไม่สามารถติดตั้งเพิ่มเติมได้อีกทั้งมีน้ำหนักมากทำให้ผู้ฟ้องคดีใช้งานไม่ถนัด และสาเหตุที่ขออนุญาตซื้ออาวุธปืนยาวลูกซองก็เพื่อใช้ในการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินตลอดจนบุคคลในครอบครัว โดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้การรับรองความประพฤติของผู้ฟ้องคดีหลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ เพื่อชี้แจงเพิ่มเติม ถึงเหตุผลความจำเป็นในการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนว่า ร้านค้าของผู้ฟ้องคดีด้านข้างอยู่ติดกับที่รกร้างว่างเปล่าและด้านหลังเป็นที่เปลี่ยว ร้านค้าในบริเวณใกล้เคียงและของผู้ฟ้องคดีเคยถูกขโมยสิ่งของอยู่เป็นประจำ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีหนังสือแจ้งปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยระบุเหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอกแล้ว คือ อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกระดขนาด .๒๒ เป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงไม่อนุญาตในคำขอดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาตข้างต้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีขาดเหตุผล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีชี้แจงเหตุผลที่ไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมว่า เนื่องจากที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีเป็นร้านค้าซึ่งอยู่ในเขตชุมชนที่ไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ห่างจากป้อมตำรวจเพียง ๑๐๐ เมตร และไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรม หรืออุกฉกรรจ์สะท้อนขวัญ โดยได้พิจารณาตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ รวมทั้งข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ ๖๓๔/๒๕๕๐ เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้ว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาคำร้องขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนตามบทบัญญัติของกฎหมาย

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แม้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนยาว ลูกกระด ขนาด .๒๒ แบบมีศูนย์เล็ง ระบบกึ่งอัตโนมัติจำนวน ๑ กระบอก และอาวุธปืนยาว ลูกซอง ๕ นิ้ว ขนาด ๑๒ จำนวน ๑ กระบอก ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการทำความคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติไม่ว่าในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือในหมวดอื่นใดรับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ในอันที่จะซื้อ มีและใช้อาวุธปืนไว้อีกทั้งอาวุธปืนเป็นสิ่งที่อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีจึงไม่อาจถือว่า รัฐธรรมนูญฯ รับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ในอันที่จะซื้อ มีและใช้อาวุธปืนไว้โดยปริยายได้ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฯ ที่จะซื้อ มีและใช้อาวุธปืน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอใบอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนที่พิพาท จำนวน ๒ กระบอก ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิหรือเสรีภาพซื้อ มีและ ใช้อาวุธปืน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เคยมีสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวมาก่อน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพที่จะซื้อ มีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีผลหรืออาจจะมีผลกระทบต่อนิติหรือเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้น ตลอดจนแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน จึงไม่ใช้การกระทำที่ไม่ถูกต้อง ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดขึ้นตอนอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการทำความคำสั่งทางปกครองที่มีผลหรืออาจจะมีผลกระทบถึงสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณี และแม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีขาดเหตุผล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอก อันได้แก่อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนลูกกระดยาว ขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องใช้อาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอที่จะประกอบการพิจารณา จึงแจ้งมาเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการดังกล่าวนี้ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการแก้ไขเยียวยาคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามนัยมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ซึ่งไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งดังที่บัญญัติในวรรคสามของมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ดังนั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องจัดให้มีเหตุผลซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ตามที่บัญญัติในวรรคหนึ่ง ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยระบุเหตุผลไว้แต่เพียงว่า

ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอก ได้แก่อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาว ลูกกระพรวนขนาด .๒๒ เป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้รับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชีพ ท่าเลที่ตั้งของสถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัย ที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจว่าผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนเพียงพอแก่การป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตนตลอดจนของบุคคลในครอบครัวแล้ว โดยไม่มีความจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนเพิ่มขึ้นอีก กรณีจึงเป็นการจัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์เนื่องจากไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ แต่โดยที่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตระหนักรู้ถึงเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์ดังเช่นว่านี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้เยียวยาความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยการมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืน ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยระบุเหตุผลในคำสั่งทางปกครองใหม่ว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนแล้ว ๒ กระบอก ได้แก่อาวุธปืน ชนิดปืนพกสั้น ขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนชนิดปืนลูกกระพรวนขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชน ไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ห่างจากป้อมตำรวจเพียง ๑๐๐ เมตร ไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรมหรือคดีอุกฉกรรจ์ สะเทือนขวัญ โดยได้พิจารณาเป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ รวมทั้งตามข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ของคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ เรื่องระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ แล้ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดให้มีเหตุผลที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมาย ที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้ว ทั้งนี้ การมีคำสั่งไม่อนุญาต ให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีใหม่นี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะได้กระทำภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แต่ก็ได้กระทำก่อนเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นการแก้ไขเยียวยาคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณา อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างหรือถือได้อีกต่อไปว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ

นอกจากนี้ โดยที่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ วินิจฉัยอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จ และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ซึ่งแม้จะเป็นความจริงว่า มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จ และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเวลาอันสมควร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) ว่าระยะเวลาอันสมควร คือ ระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์และเมื่อระยะเวลาอันสมควรล่วงพ้นไปแล้ว ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์ได้อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แล้วเสร็จแม้จะได้ล่วงพ้นไป และผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์ซึ่งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลก็ตาม

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ต่อไปให้แล้วเสร็จ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์มิได้สิ้นสุดลงเมื่อระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ได้ล่วงพ้นไป หรือเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอ โดยอ้างข้อ ๕ ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบหรือไม่นั้น เห็นว่า ด้วยเหตุที่อาวุธปืนเป็นสิ่งที่อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนและเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำซื้อ มีใช้สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่โดยแม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่นายทะเบียนท้องที่ก็มีได้มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่และมากน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันหรือเกิดการลักลั่นกัน โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนด “แนวนโยบาย” หรือ “แนวปฏิบัติ” ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ยื่นคำร้อง โดยอ้างอิงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้าได้แต่ทั้งนี้ นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และหรือถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ ทั้งแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องไม่ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และมีข้อความขัด หรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ อีกด้วย

เมื่อพิจารณาหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทน ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด โดยตลอดแล้ว เห็นว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีลักษณะเป็นแนวทางให้นายทะเบียนท้องที่ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่าผู้ขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ หรือไม่และผู้ยื่นคำขออนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอเพื่อป้องกันตัว หรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์มากน้อยเพียงใดเท่านั้น และแม้ข้อ ๕ ของหลักการดังกล่าวจะกำหนดไว้ว่า การอนุญาตมีอาวุธปืน ตามปกติควรมีได้เพียงคนละ ๒ กระบอก คือ สั้นและยาว แต่ในการพิจารณาอนุญาตมากน้อยเพียงใด แล้วแต่หลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคลและความเข้มงวดกวดขัน อย่าให้มีมากเกินไปจนความจำเป็นไม่เข้าขนาดกัน ให้วงเล็บวัตถุประสงค์มีและใช้อาวุธปืนในใบอนุญาต (ป.๔) ให้ชัดเจน แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ก็มีได้มีเจตนา หรือวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และให้นายทะเบียนท้องที่ถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

ดังเช่นการใช้บังคับกฎ ประกอบกับข้อ ๑๐ ของหลักการข้างต้นยังกำหนดว่า ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ และในข้อ ๑๔ ที่ว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้ เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทางของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้น หากนายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่า ผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ก็ตาม แต่นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้ นอกจากนี้ หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวก็ได้ชักให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ เลย ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๔ ที่เน้นย้ำว่า ชนิดและขนาดอาวุธปืนซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะและความจำเป็นของผู้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้น เป็นการอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ มาตรา ๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีไว้เพื่อป้องกันตัว หรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือในการยิงสัตว์อีกทั้ง ความในข้อ ๕ ก็ได้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ นายทะเบียนท้องที่จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ได้

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเปิดร้านขายและซ่อม ท่อไอเสีย หม้อน้ำรถยนต์ และกิจการที่เกี่ยวข้อง มิได้เป็นข้าราชการผู้มีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต อีกทั้ง อาคารร้านค้าของผู้ฟ้องคดีติดกับถนน ๔ ช่องจราจร ใกล้สี่แยก มีไฟถนน มีอาคารบ้านเรือน อาคารพาณิชย์ร้านค้า และธนาคาร อยู่รายรอบ และอยู่ห่างจากป้อมตำรวจเพียง ๑๐๐ เมตร ส่วนด้านข้าง แม้จะมีที่ว่าง ก็เป็นแต่เพียงที่ว่างระหว่างอาคารเท่านั้น อาคารร้านค้าของผู้ฟ้องคดีโดยสภาพจึงอยู่ในทำเลที่ใช้ประกอบกิจการพาณิชย์ ซึ่งต้องมีผู้คนสัญจรไปมาอยู่พอสมควร ประกอบกับข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนใหม่ในเวลาหลังจากที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเดิมเพียงสี่เดือน อีกทั้ง อาวุธปืนที่ยื่นคำขออนุญาตใหม่ ก็เป็นปืนยาวขนาด .๒๒ ซ้ำกับขนาดเดิมที่ได้รับอนุญาตไว้แล้วอีกด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอ เนื่องจากเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนอยู่แล้ว ๒ กระบอก ได้แก่อาวุธปืนสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกระสุนขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชนไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ไม่ไกลป้อมตำรวจ ไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรมหรืออุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ข้อ ๕ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ แต่อย่างใด ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ใช่ว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นกัน พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘)

๓.๗.๘ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๓)

แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่นายทะเบียนท้องที่ก็มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ โดยยังคงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขอ

อนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่และมากนักน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ ดังนั้น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยแบ่งผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสำหรับป้องกันตัวและทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท ตามอาชีพและภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติอันได้แก่ประเภทที่ผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และประเภทที่ผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลทั่วไป แล้วปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน โดยหากผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ แต่หากผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลทั่วไป ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เท่านั้น เนื่องจากข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อาวุธปืนพกสำหรับป้องกันตัวร่างกายของตนที่มีอานุภาพร้ายแรงยิ่งกว่าบุคคลทั่วไปที่ไม่มีภาระหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลที่หนักแน่นและควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง และไม่อาจถือว่าการปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกเพื่อป้องกันตนหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้บุคคลทั่วไปผู้ประกอบการอาชีพค้าขายมีและใช้อาวุธปืนพกสั้น กึ่งอัตโนมัติขนาด ๑๑ มม. จึงชอบด้วยกฎหมาย

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตซื้อ มีและใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติขนาด ๑๑ มม. ต่อนายอำเภอเมือง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขออนุญาตของผู้ฟ้องคดี ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลทั่วไป ประกอบอาชีพค้าขาย และได้เป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ในการปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตจึงไม่มีเหตุผลความจำเป็นที่จะขอซื้อ มีและใช้อาวุธปืน ขนาด ๑๑ มม. ซึ่งเป็นอาวุธปืนที่มีอานุภาพร้ายแรง โดยหากจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนเพื่อป้องกันชีวิต และทรัพย์สิน ควรขอมีและใช้อาวุธปืน ขนาด .๓๘ หรือขนาด ๙ มม. แทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งเหตุผลดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้โต้แย้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติขนาด ๑๑ มม. ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ การขอมีและใช้อาวุธปืนของผู้ฟ้องคดีก็เพื่อป้องกันชีวิต และทรัพย์สิน ซึ่งมีได้อยู่นอกเหนือจากบทบัญญัติในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และขนาดของอาวุธปืนที่ขออนุญาตเป็นขนาดที่นายทะเบียนสามารถออกใบอนุญาตให้ได้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติขนาด ๑๑ มม. โดยนำแนวทางการปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ มาพิจารณา ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีซื้อ มีและ ใช้อาวุธปืน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบอนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ด้วยเหตุที่อาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืนฯ จึงบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซื้อมีใช้สิ่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ โดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่บุคคล ๙ ประเภท นอกจากนั้น มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันยังบัญญัติไว้ด้วยว่า ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือยิงสัตว์ดั่งนั้น แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ นายทะเบียนท้องที่ก็มีได้มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือยิงสัตว์หรือไม่ให้หรือไม่ก็ได้และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการใช้ดุลพินิจพิจารณา คำขออนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกัน หรือเกิดการลักลั่นกัน โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชา ของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนด “แนวนโยบาย” หรือ “แนวปฏิบัติ” ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยอ้างอิงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้าได้แต่ทั้งนี้ นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และหรือถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ อีกทั้ง แนวปฏิบัติหรือแนวนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องไม่ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยมีขอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ด้วย

เมื่อพิจารณาหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาการแทน ปลัดกระทรวงมหาดไทย มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดโดยตลอดแล้ว เห็นว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงแนวทางให้นายทะเบียนท้องที่ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่า ผู้ขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ หรือไม่และผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์มากน้อยเพียงใดเท่านั้น รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ มิได้มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักการพิจารณา ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีสภาพบังคับเป็นกฎ และให้นายทะเบียนท้องที่ถือปฏิบัติตัวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๑๐ ที่กำหนดว่า ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ และข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้ เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทางของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้น หากรายใด นายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่า ผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสม หรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ก็ตาม นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้เมื่อหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว เป็นเพียงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจพิจารณา

ออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนของนายทะเบียน กรณีจึงมีใช้กฎที่กำหนดเรื่อง การจำกัดชนิดและจำนวนอาวุธปืน หรือการวางระเบียบการทะเบียน การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ที่จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเรื่องดังกล่าวไปออกเป็นกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนแต่อย่างใด นอกจากนั้น หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว ก็ได้ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ เลย ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๔ ที่เน้นย้ำว่า ชนิดและขนาดอาวุธปืน ซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะของผู้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชน มีอาวุธปืนนั้น เป็นการอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ มาตรา ๙ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือในการยิงสัตว์ หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒)ฯ แม้จะเป็นความจริงว่า ความในวรรคสองของข้อ ๔ ได้กำหนดไว้ว่า การพิจารณาอนุญาตดังกล่าวข้างต้นนี้ มีหลักเกณฑ์ในการอนุญาตสำหรับชนิดและขนาดอาวุธปืนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ ข้อ ๑๓ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๐๕๑๕/๑๓๕๔๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๕ ที่ ๐๓๑๓/ว ๘๕๘๓ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๗ และที่ ๐๕๑๕/ว ๘๖๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๗ ดังนี้ ก. ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต และผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่เชื่อถือได้หรือผู้ขออนุญาตเพื่อการกีฬาโดยมีหนังสือรับรองเป็นนักกีฬายิงปืนและมาฝึกซ้อมยิงปืนเป็นประจำจากเลขาธิการสมาคมยิงปืนหรือนายสนามยิงปืนนั้น ๆ ในการพิจารณาอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกให้อนุญาตขนาดลำกล้อง ไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ข. สำหรับบุคคลทั่วไปที่มีความจำเป็นต้องมีอาวุธปืนพกอนุญาตให้มีได้ลำกล้องไม่เกินขนาด .๓๘ หรือ ๙ มม. สำหรับบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ขัดกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ สิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อกฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ตามที่ระบุไว้ในข้ออื่น ๆ ด้วย สำหรับอาวุธปืนที่มีอำนาจร้ายแรงแม้ขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เช่น อาวุธปืนขนาด .๓๕๗ ก็ไม่ควรอนุญาต เว้นแต่ผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการตำรวจ ทหารหรือข้าราชการอื่น ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือเป็นข้าราชการในท้องที่กึ่งนครและผู้บังคับบัญชาตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รับรองหน้าที่การงานมาเป็นที่เชื่อถือได้ก็ให้พิจารณาอนุญาตได้สำหรับในต่างจังหวัด ให้นายทะเบียนท้องที่เสนอขอรับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ซึ่งมีลักษณะเป็นการแบ่งผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสำหรับป้องกันตัวและทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท โดยคำนึงถึงอาชีพและภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติกล่าวคือ ผู้ขออนุญาตที่เป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ประเภทหนึ่ง และผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ที่เป็นบุคคลทั่วไปอีกประเภทหนึ่ง แล้วปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ แต่ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลทั่วไป ในการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เท่านั้น แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่า การปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนหรือป้องกันตัวหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว มิได้เป็นไปตามอำเภอใจแต่อย่างใด หากแต่มีที่มาจากเหตุผลที่ว่า ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมาย หรือ มีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อาวุธปืนพกสำหรับป้องกันชีวิตร่างกายของตนที่มีอำนาจร้ายแรงยิ่งกว่าบุคคลโดยทั่วไปที่ไม่มีภาระหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นเหตุผลที่หนักแน่น และควรค่าแก่การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง กรณี

จึงไม่อาจถือว่าการปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเพื่อป้องกันตนหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แบบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณา ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เป็นเพียงแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่มีใช้กฎที่กำหนดเรื่องการจำกัดชนิดและจำนวนอาวุธปืน หรือการวางระเบียบการทะเบียน การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต ตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ที่จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเรื่องดังกล่าวไปออกเป็นกฎกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน อีกทั้ง ข้อ ๔ วรรคสอง ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว ก็ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒)ฯ และมีได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล โดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๗ ละมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ สิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้น กึ่งอัตโนมัติขนาด ๑๑ มม. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลทั่วไปมีอาชีพค้าขาย ไม่ใช่ข้าราชการที่มีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต โดยอ้างอิงข้อ ๔ วรรคสอง ข. ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว จึงไม่ใช่การกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๑๒๖/๒๕๕๘)

๓.๗.๙ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๔)

ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ นายทะเบียนท้องที่ก็มีได้มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ของผู้ยื่นคำขอ อนุญาตเป็นราย ๆ ไป

แม้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะได้มีการแบ่งผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสำหรับป้องกันตัวและทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท โดยคำนึงถึงอาชีพและภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติกล่าวคือ ผู้ขออนุญาตที่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตประเภทหนึ่ง และผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนที่เป็นบุคคลทั่วไปอีกประเภทหนึ่งแล้วปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตแต่ละประเภทแตกต่างกัน แต่เมื่อการปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาต ที่แตกต่างกันดังกล่าวมิได้เป็นไปตามอำเภอใจ แต่อย่างใด หากแต่มีที่มาจากเหตุผลที่ว่าข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยง อันตรายต่อชีวิต ย่อมมีความจำเป็นที่ต้องใช้อาวุธปืนพกสำหรับป้องกันชีวิต ร่างกาย ของตน ที่มี อาวุธร้ายแรงยิ่งกว่าบุคคลโดยทั่วไปที่ไม่มีภาระหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นเหตุผล ที่หนักแน่นและควรค่าแก่ การรับฟังเป็นอย่างยิ่ง กรณีจึงไม่อาจถือว่าการปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นการต้องห้ามตาม มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพช่างเทคนิคปิโตรเลียมได้ยื่นคำขออนุญาตมีและ ใช้อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติ ขนาด .๔๕ เพื่อใช้ในการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินต่อนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะนายทะเบียนท้องที่ แต่ผู้ถูกฟ้อง

คดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากอาวุธปืนขนาด .๔๕ จะอนุญาตให้กับข้าราชการตำรวจ ทหาร หรือข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายเท่านั้น และผู้ฟ้องคดีเคยได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมาแล้วจำนวน ๒ กระบอก ได้แก่อาวุธปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติขนาด ๙ มม. และ อาวุธปืนยาวลูกซอง ลำกล้องเดี่ยว ขนาด ๑๒ มม. อันเป็นการเพียงพอต่อการป้องกันชีวิตและ ทรัพย์สินตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ ออกคำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และเหตุผลที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน คือ เพื่อใช้ป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว นอกจากนั้น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ยังชี้แนะให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ เลือกรูปแบบในการออกใบอนุญาต โดยใช้หลักเกณฑ์ต่างมาตรฐานต่อบุคคลที่มีอาชีพแตกต่างกัน อันเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคล ขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นการวางระเบียบการทะเบียน การขอ และการออกใบอนุญาต ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ จึงต้องออกเป็นกฎกระทรวง มีใช้หนังสือสั่งการ และเมื่อหนังสือดังกล่าวเป็นกฎแต่ไม่เคยลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จึงไม่อาจนำมาใช้ในทางที่ไม่เป็นคุณกับผู้ฟ้องคดีได้เมื่อการออกคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยเห็นควร ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่๒

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ แต่นายทะเบียนท้องที่ก็มีได้มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมาย ที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่า จำต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่และมากน้อยเพียงใด เป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบ การใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันหรือเกิดการลักลั่นกัน โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนด “แนวนโยบาย” หรือ “แนวปฏิบัติ” ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ยื่นคำร้องโดยอ้างอิงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้าได้แต่ทั้งนี้ นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และหรือ ถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่น การใช้บังคับกฎ ทั้งแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ยังจะต้องไม่ชักนำ ให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และ สิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ อีกด้วย เมื่อได้พิจารณา หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ แล้วเห็นว่า หลักการพิจารณาดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงแนวทางให้นายทะเบียน

ท้องที่มีอาณาบริเวณที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่าผู้ขอใบอนุญาตมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ หรือไม่และผู้ยื่นคำขอ ใบอนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์มากน้อยเพียงใด เท่านั้น หลักการพิจารณาดังกล่าวหาได้มีสภาพบังคับ เป็นกฎที่นายทะเบียนจะต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดไม่หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่จะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่อย่างใด และแม้ข้อ ๔ วรรคสอง ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะได้มีการแบ่งผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสำหรับป้องกันตัวและทรัพย์สินออกเป็น ๒ ประเภท โดยคำนึงถึงอาชีพและภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติกล่าวคือ ผู้ขออนุญาตที่เป็น ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิตประเภทหนึ่ง และผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนที่เป็นบุคคลทั่วไปอีกประเภทหนึ่งแล้วปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตแต่ละประเภทดังกล่าวแตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ในการอนุญาตให้มีและใช้ปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้อง ไม่เกิน .๔๕ หรือ ๑๑ มม. ได้ แต่ถ้าผู้ขออนุญาตเป็นบุคคลทั่วไป ในการอนุญาตให้มีและใช้ปืนพก นายทะเบียนท้องที่อาจอนุญาตขนาดลำกล้องไม่เกิน .๓๘ หรือ ๙ มม. เท่านั้น แต่ก็เป็นที่เห็นได้ว่า การปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนหรือป้องกันตัวหรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว มิได้เป็นไปตามอำเภอใจแต่อย่างใด หากแต่มีที่มาจากเหตุผลที่ว่า ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ปราบปราม ตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ย่อมมีความจำเป็น ที่จะต้องใช้อาวุธปืนพกสำหรับป้องกันชีวิต ร่างกายของตน ที่มีอานุภาพร้ายแรงยิ่งกว่าบุคคล โดยทั่วไปที่ไม่มีภาระหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นเหตุผลที่หนักแน่น และควรค่าแก่การรับฟัง เป็นอย่างยิ่ง กรณีจึงไม่อาจถือว่า การปฏิบัติต่อผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกเพื่อป้องกันตน หรือทรัพย์สินแตกต่างกันดังกล่าว เข้าข่ายเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนข้อ ๕ ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ที่กำหนดว่า การอนุญาตมีอาวุธปืนตามปกติควรมีได้เพียงคนละ ๒ กระบอกคือ สั้นและยาว แต่ในการพิจารณาอนุญาต มากน้อยเพียงใด แล้วแต่หลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคลและควรเข้มงวดกวดขันอย่าให้มีมากเกินไปจนความจำเป็นไม่เข้าขนาดกัน ให้วงเล็บวัตถุประสงคืและมีใช้อาวุธปืนในใบอนุญาต (ป.๔) ให้ชัดเจน นั้น ก็ได้ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ที่บัญญัติให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือยิงสัตว์อีกด้วย ดังนั้น หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว จึงมิได้เป็นการชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่ออก ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนขนาด .๔๕ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ใช่ข้าราชการที่มีหน้าที่ปราบปราม ตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างอิงข้อ ๔ วรรคสอง และข้อ ๕ ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๙๔๗/๒๕๕๖ และ ที่อ.๒๗๙/๒๕๕๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

๓.๗.๑๐ ดุลยพินิจการออกใบอนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน (๕)

บทความนี้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องปืนและดุลยพินิจของนายทะเบียนอาวุธปืน ก่อนอื่นผู้อ่านต้องทราบความหมายของอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน เสียก่อน โดยนิยามความหมายของคำว่าอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“อาวุธปืน” หมายความว่ารวมตลอดถึงอาวุธทุกชนิดซึ่งใช้ส่งเครื่องกระสุนปืนโดยวิธีระเบิดหรือกำลังดันของแก๊สหรืออัดลมหรือเครื่องกลไกอย่างใด ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของพลังงาน และส่วนหนึ่งส่วนใดของอาวุธนั้น ๆ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าสำคัญและได้ระบุไว้ในกฎกระทรวง

“เครื่องกระสุนปืน” หมายความว่ารวมตลอดถึงกระสุนโดด กระสุนปราย กระสุนแตก ลูกกระเบิด ตอร์ปิโด ทุ่นระเบิดและจรวด ทั้งชนิดที่มีหรือไม่มีกรดแก๊ส เชื้อเพลิง เชื้อโรค ไอพิช หมอกหรือควัน หรือกระสุน ลูกกระเบิด ตอร์ปิโด ทุ่นระเบิดและจรวด ที่มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกัน หรือ เครื่องหรือสิ่งสำหรับอัดหรือทำ หรือใช้ประกอบเครื่องกระสุนปืน

เมื่อทราบถึงความหมายของอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนแล้ว ต่อมาตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๗ บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใด ทำซื้อ มีใช้ส่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุน ปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่แต่เนื่องจากอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ไม่ใช่สิ่งที่ไม่ควรจะมีก็ได้การขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ผู้ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ กล่าวคือ

มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา ๙๗ ถึงมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๗๗ ถึงมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๒๔๙

มาตรา ๒๕๐ หรือมาตรา ๒๙๓ ถึงมาตรา ๓๐๓

(ข) มาตรา ๒๕๔ ถึงมาตรา ๒๕๗ และพ้นโทษยังไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีความผิดที่กระทำโดยความจำเป็นหรือเพื่อป้องกันหรือโดยถูกยั่วโทสะ

(๒) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด และดอกไม้เพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๙ หรือ มาตรา ๓๓ หรือพระราชบัญญัตินี้มาตรา ๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๘

(๓) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปในระหว่างห้าปีนับย้อนขึ้นไปจากวันยื่นคำขอ สำหรับความผิดอย่างอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๒) เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(๕) บุคคลซึ่งยังไม่สามารถจะใช้อาวุธปืนได้โดยกายพิการหรือทุพพลภาพ เว้นแต่จะมีไว้เพื่อเก็บตามมาตรา ๑๑

(๖) บุคคลซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือปรากฏว่าเป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๗) บุคคลซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้

(๘) บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

(๙) บุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ในส่วนของนายทะเบียนอาวุธปืน การพิจารณาออกใบอนุญาตได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ข้อ ๑๒ การพิจารณาออกใบอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนนั้น นอกจากจะพิจารณาตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ แล้วให้พิจารณาถึงสภาพความเป็นอยู่หรือสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) ผู้ขออนุญาตมีอายุเท่าใด เป็นหัวหน้าครอบครัวหรืออาศัยผู้ใดอยู่

(๒) บ้านอยู่ในที่เปลี่ยวหรือไม่และในบ้านนั้นมีผู้ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนอย่างใดอยู่บ้างแล้วหรือไม่

- (๓) บ้านที่อยู่เป็นของผู้รับใบอนุญาตเอง หรือเช่าเขาอยู่
- (๔) ความประพฤติตามปกติเป็นอย่างไร
- (๕) เคยต้องโทษอาญาอย่างใดมาบ้างแล้วหรือไม่
- (๖) เกี่ยวข้องกับพวกคนพาลหรือพวกนักเลงหรือไม่
- (๗) มีหลักเกณฑ์สมบัติอะไรบ้าง ประมาณราคามากน้อยเท่าใด
- (๘) ประกอบอาชีพทางใด
- (๙) การขอมีอาวุธปืน เพื่อประโยชน์อย่างใด
- (๑๐) มีหน้าที่เกี่ยวกับการต้องรักษาเงิน หรือทรัพย์สินสมบัติเป็นพิเศษอย่างใด
- (๑๑) เคยถูกผู้ร้ายประทุษร้ายต่อทรัพย์สินและร่างกาย หรือถูกขู่เข็ญว่าจะทำร้ายอย่างใดบ้างหรือไม่
- (๑๒) เป็นคนมีสติไม่ปกติเป็นบางครั้งบางคราวหรือไม่
- (๑๓) เป็นคนมีนิสัยฉุนเฉียวหรือเกะกะระรานเพื่อบ้านใกล้เคียง หรือผืนบ้างหรือไม่
- (๑๔) เคยได้รับใบอนุญาตมีอาวุธปืนมาแล้วหรือเปล่า ถ้าเคยมีแล้วเหตุใดจึงขออนุญาตอีก

ฯลฯ

ขอยกตัวอย่างกรณีผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนเคยได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนมาแล้ว จำนวน ๕ กระบอก จะมาขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนเพิ่มเติมอีก หากนายทะเบียนอาวุธปืนมีคำสั่งไม่อนุญาต จะถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือไม่อย่างไร นั้น มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อร.๑๓๐/๒๕๖๕ โดยขอสมมติชื่อ สถานที่ และข้อเท็จจริงบางส่วน ดังต่อไปนี้ “พี่คนดี” เป็นข้าราชการทางการแพทย์ของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ได้เข้าร่วมซื้ออาวุธปืนชนิดปืนพกสั้นกึ่งอัตโนมัติขนาด ๙ มม. ยี่ห้อ กล็อก จำนวน ๑ กระบอก ตามโครงการสวัสดิการอาวุธปืน พี่คนดียื่นคำร้องขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนส่วนบุคคล (แบบ ป.๓) ต่อนายทะเบียนอาวุธปืน แต่นายทะเบียนอาวุธปืน เห็นว่าพี่คนดีได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนในความครอบครองมาก่อนแล้ว จำนวน ๕ กระบอก ซึ่งมีมากเกินไปจนจำเป็นสำหรับป้องกันตัว และทรัพย์สิน นายทะเบียนอาวุธปืนจึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้พี่คนดีมีและใช้อาวุธปืนตามคำร้องดังกล่าว และแจ้งคำสั่งพร้อมทั้งแจ้งสิทธิให้พี่คนดีทราบ พี่คนดีเห็นว่าการกระทำของนายทะเบียนอาวุธปืนไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ก่อนนายทะเบียนอาวุธปืนจะออกคำสั่ง นั้น มิได้ให้พี่คนดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานถึงความจำเป็นทั้ง ๆ ที่พี่คนดีไม่เคยได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนชนิดและขนาดดังกล่าวมาก่อน ซึ่งเป็นอาวุธปืนที่มีประสิทธิภาพสูงในการใช้ป้องกันตนเองในสถานการณ์พื้นที่จังหวัดชายแดนใต้การที่นายทะเบียนอาวุธปืนใช้เหตุผลประกอบการมีคำสั่งว่า พี่คนดีมีอาวุธปืนมากเกินไปเป็นการกำหนดจำนวนอาวุธปืน จึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งที่พี่คนดีมีลักษณะต้องห้ามในการมีอาวุธปืนตามกฎหมายแต่อย่างใด พี่คนดีจึงนำคดีมาฟ้องที่ศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง พี่คนดีอุทธรณ์และเพิ่มเติมอุทธรณ์ว่ากรณีการซื้ออาวุธปืนเป็นการซื้อตามโครงการสวัสดิการอาวุธปืน โดยได้มีการตรวจสอบรายละเอียดของโครงการจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้นำปืนเข้ามาในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นกรณีเฉพาะเพื่อให้สิทธิแก่ผู้เข้าร่วมโครงการขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว จึงถือว่าเป็นกรณีการอนุญาตและตรวจสอบการนำอาวุธปืนเข้ามาในราชอาณาจักรโดยชอบ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า “แม้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิให้ซื้ออาวุธปืนตามโครงการสวัสดิการอาวุธปืนแต่ก็เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติและเข้าเงื่อนไขตามโครงการสวัสดิการอาวุธปืนดังกล่าวเท่านั้น การได้รับสิทธิหาได้มีผลผูกพันให้นายทะเบียนท้องที่จะต้องมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนแต่อย่างใด นายทะเบียนท้องที่ยังคงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวตามมาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่าจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ

อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการซึ่งมิได้เป็นอาชีพที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามด้านความมั่นคงที่ต้องเสี่ยงภัยหรืออยู่ในสภาวะที่ต้องเสียอันตรายจากการถูกประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สินอันเกิดจากการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีมีสถานที่ทำงานและบ้านพักตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง ไม่อาจถือได้ว่าเป็นที่เปลี่ยวหรือห่างไกลจากชุมชน รวมทั้งแม้ผู้ฟ้องคดีจะอุทธรณ์โดยอ้างว่าหากมีเหตุร้ายเกิดขึ้นทุกคนในครอบครัวจะต้องช่วยกันป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตัวเอง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนในความครอบครองอยู่แล้วจำนวน ๕ กระบอก ดังนี้ (๑) อาวุธปืนสั้น ชนิดลูกโม้ขนาด .๓๘ ยี่ห้อยสมิทแอนด์เวสสัน (๒) อาวุธปืนยาว ชนิดเดี่ยวลูกซอง ขนาด ๑๒ ยี่ห้อยเรมิงตัน (๓) อาวุธปืนสั้น ชนิดกึ่งอัตโนมัติขนาด .๔๕ (๑๑ มม.) ไม่ระบุยี่ห้อ (๔) อาวุธปืนยาว ชนิดเดี่ยวลูกกระดขนาด .๒๒ ยี่ห้อยแซต และ (๕) อาวุธปืนสั้น ชนิดกึ่งอัตโนมัติขนาด .๔๕ (๑๑ มม.) ยี่ห้อซิกชาวเออร์ซึ่งถือได้ว่าเพียงพอต่อการใช้เพื่อเป็นการป้องกันตัวหรือทรัพย์สินของตนและครอบครัวแล้ว ดังนั้น การที่นายทะเบียนอาวุธปืน มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนชนิดกึ่งอัตโนมัติขนาด ๙ มม. ยี่ห้อกล็อก รุ่น ๑๙ GEN ๔ เพิ่มเติมอีก จึงถือว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ชอบด้วยเหตุผลตามมาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อร.๑๓๐/๒๕๖๕ สามารถเป็นแนวทางการใช้ดุลยพินิจของนายทะเบียนอาวุธปืนได้กรณีผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนในความครอบครองอยู่ก่อนแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๑๓๐/๒๕๖๕)

๓.๗.๑๑ ข้อพิจารณาของนายทะเบียนอาวุธปืนในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดมีและใช้อาวุธปืน

ในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดมีและใช้อาวุธปืน นอกจากนายทะเบียนจะต้องพิจารณาว่า ผู้ยื่นคำขออนุญาต มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ หรือไม่แล้ว นายทะเบียนยังต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ขออนุญาตว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการอนุญาตให้บุคคลทั่วไปมีและใช้อาวุธปืน ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ด้วย ทั้งยังต้องพิจารณาถึงขนาดและจำนวนของอาวุธปืนที่ขออนุญาตว่ามีขนาดและจำนวนเกินกว่าที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้หรือไม่ด้วย ซึ่งหากการขออนุญาตดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด หรือเกินความจำเป็นที่จะมีอาวุธปืนไว้เพื่อการนั้น หรืออาวุธปืนที่ขออนุญาตมีขนาดและจำนวนเกินกว่าที่กำหนดไว้ นายทะเบียนไม่ควรอนุญาตให้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนนั้น

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีมีอาชีพเป็นลูกจ้างของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ยื่นขออนุญาตมีและ ใช้อาวุธปืนพกอัตโนมัติขนาด ๙ มม. ต่อนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อป้องกันชีวิต และทรัพย์สิน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะนายทะเบียนท้องที่มีอำนาจตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ แต่เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน โดยสอบสวนและพิจารณาถึงสภาพความเป็นอยู่ อาชีพ สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่มี ความจำเป็นที่จะมีและใช้อาวุธปืน จึงมีคำสั่ง ไม่อนุญาตโดยให้เหตุผลว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องมีต้องใช้อาวุธปืน ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แต่ไม่ได้รับการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ในการยื่นคำขออนุญาตเพื่อมีและใช้อาวุธปืนต่อนายทะเบียน นอกจากบุคคล ผู้ยื่นคำขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน จะต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ แล้ว ในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลใดมีและใช้อาวุธปืน นายทะเบียนต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ขออนุญาตว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการอนุญาตให้บุคคลทั่วไปมีและใช้อาวุธปืนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ทั้งยังต้องพิจารณาถึงขนาดและ จำนวนของอาวุธปืนที่ผู้ขออนุญาตขออนุญาตเพื่อมีและใช้ว่ามีขนาดและจำนวนเกินกว่า ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ และตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ หรือไม่ซึ่งหากการขออนุญาตดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดหรือเกิดความจำเป็นที่จะมีอาวุธปืนไว้เพื่อการนั้น หรืออาวุธปืนที่ขออนุญาตมีขนาดและจำนวนเกินกว่าที่กำหนดไว้ นายทะเบียนไม่ควรอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนนั้น ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริง คดีนี้ปรากฏว่า แม้ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และอาวุธปืนที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตมีและใช้ดังกล่าวจะเป็นอาวุธปืนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถพิจารณาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้ได้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ฟ้องคดีประกอบกับวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตให้บุคคลทั่วไปมีและใช้อาวุธปืน ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่อนุญาตให้บุคคลทั่วไปมีและใช้อาวุธปืนสำหรับการป้องกันตัวหรือ ทรัพย์สินหรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพเป็นพนักงานของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ทำหน้าที่เพียงนำจ่ายไปรษณีย์ภัณฑ์ซึ่งมิได้เป็นอาชีพที่ต้องเสี่ยงภัยหรืออยู่ในภาวะที่ต้องเสี่ยงอันตรายจากการถูกประทุษร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากบุคคลภายนอกอันเกิดจากการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีอันจะเป็นเหตุจำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันตัวให้พ้นจากอันตรายหรือภัยที่อาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีส่วนสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีปรากฏว่าบ้านพักอาศัยที่ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่มีได้มีที่ตั้งอยู่ในที่เปลี่ยวหรือห่างไกลจากชุมชนที่อาจเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่พักอาศัยอยู่ในบ้านพักดังกล่าวอาจได้รับอันตรายจากการถูกประทุษร้ายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินจากบุคคลผู้ไม่ประสงค์ดีและไม่ปรากฏว่า ที่ผ่านมาผู้ฟ้องคดีเคยถูกประทุษร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินหรือเคยถูกขู่เข็ญว่าจะทำร้ายร่างกายอันเป็นเหตุให้มีความจำเป็นต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สินแต่อย่างใด อีกทั้ง ทรัพย์สินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ซึ่งมีราคาประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ก็มีได้เป็นทรัพย์สินที่มีราคามากจนถึงกับต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันทรัพย์สิน นั้น เมื่อได้พิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ฟ้องคดีประกอบกับวัตถุประสงค์ที่อนุญาตให้บุคคลทั่วไป มีและใช้อาวุธปืนตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่มีเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สินแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยชอบด้วยมาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีและใช้อาวุธปืนตามคำขอ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๙๓๓/๒๕๕๖)

๓.๗.๑๒ กรณีถือได้ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน

การอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนเกี่ยวเนื่องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในประเทศ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงกำหนดให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนได้เท่าที่จำเป็น โดยบัญญัติให้มีเพื่อใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือ

ในการกีฬาหรือยิงสัตว์เท่านั้น และห้ามมิให้บุคคลบางประเภทมีและใช้อาวุธปืนอีกด้วย เมื่อพยานหลักฐานจาก กองทะเบียนประวัติอาชญากรพบว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาหลายข้อหา ซึ่งเป็นข้อหาเกี่ยวกับการเล่น การพนันไฮโลว์และซื้อหาเมียเสพติดไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย ประกอบกับพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องต่างยืนยัน ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติไม่เรียบร้อย ไม่เหมาะสมที่จะมีอาวุธปืนไว้ในครอบครอง จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความ ประพฤติไม่เหมาะสมที่จะมีอาวุธปืนไว้ในครอบครอง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติ อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ ดังนั้น การที่นายอำเภอได้ปฏิบัติตาม หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ เรื่อง หลักการพิจารณาออก ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวและทรัพย์สินที่วาง แนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันทุกจังหวัด โดยพิจารณาข้อเท็จจริงจาก การสอบสวนคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีประกอบกับพยานหลักฐานข้างต้นแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติ ไม่เหมาะสมที่จะมีอาวุธปืนไว้ในครอบครอง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจ กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน ต้องห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตาม มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืนฯ และมีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้กับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอมิและใช้อาวุธปืนชนิดรีวอลเวอร์ขนาด .๒๒ ต่อนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดย ระบุวัตถุประสงค์การขออนุญาตเพื่อไว้ป้องกันทรัพย์สินและตนเอง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงสถานีตำรวจ ภูธรในท้องที่ ขอความร่วมมือให้ตรวจสอบประวัติของผู้ฟ้องคดีเพื่อประกอบการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีซึ่งผลการตรวจสอบจากกองทะเบียนประวัติอาชญากรปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีประวัติต้องหา คดีอาญา ๔ คดีและจากการสอบปากคำผู้ใหญ่บ้านได้ให้การว่าไม่เห็นด้วยที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้มีและ ใช้อาวุธปืน เพราะเกรงว่าจะนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วจึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี มีและใช้อาวุธปืนตามขนาดที่ขอดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งข้างต้น แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ภายหลังจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอมิและใช้อาวุธปืนพิพาท ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงสถานีตำรวจภูธรในท้องที่ขอความร่วมมือให้ตรวจสอบประวัติของผู้ฟ้องคดี เพื่อประกอบการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของผู้ฟ้องคดีซึ่งผลการตรวจประวัติและความประพฤติของ ผู้ฟ้องคดีจากกองทะเบียนประวัติอาชญากร และการแจ้งผลตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมือจากกองทะเบียนประวัติอาชญากร พบการกระทำ ความผิดกฎหมายของผู้ฟ้องคดี ๔ รายการ คือ (๑) เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๑ ถูกจับกุมข้อหา ร่วมกับ พวกที่หลบหนีเล่นการพนันไพ่คอกคู่ (๒) เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถูกจับกุมข้อหาเมียเสพติด (ยาบ้า) ไว้ใน ครอบครองเพื่อจำหน่าย จำหน่ายยาบ้า (๓) เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ ถูกจับกุมข้อหาร่วมกับพวกเล่นการพนัน ไฮโลว์และ (๔) เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ ถูกจับกุมข้อหาร่วมกับพวกที่หลบหนีลักลอบเล่นการพนัน (ไฮโลว์) พนันเอาทรัพย์สินกัน โดยไม่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้ จากการสอบปากคำนาย ส. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ให้ถ้อยคำว่ารู้จัก ผู้ฟ้องคดีเป็นอย่างดีเนื่องจากมีบ้านพักใกล้เคียงกัน รู้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความจำเป็นในการขออนุญาต ให้มีและใช้อาวุธปืนและทราบว่าผู้ฟ้องคดีเคยมีประวัติเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและเคยถูกจับกุมเล่นพนันมาก่อน ส่วนปลัดอำเภอได้สอบปากคำผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้ให้ถ้อยคำ ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นคนที่พูดจาเสียงดัง พูดจาข่มขู่ชอบเล่น การพนัน (ไฮโลว์) เป็นนักเลงในหมู่บ้าน และจากการประชาคมหมู่บ้านมีชื่อของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและ

เคยส่งตัวเข้าบำบัดของอำเภอในค่ายอบรมยาเสพติด และไม่ยอมให้ทางอำเภออนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืน เนื่องจากมีเรื่องทะเลาะกับพี่ชายของแฟนเป็นประจำ นอกจากนี้ พยานรายนาย ว. ได้ให้ถ้อยคำต่อปลัดอำเภอว่า ผู้ฟ้องคดีขอให้ตนรับรองการขออนุญาตซื้ออาวุธปืนที่พิพาท แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีประวัติจากการตรวจสอบอาชญากรรมหลายข้อหาเกรงว่านายทะเบียนจะไม่อนุญาตนาย ว. จึงได้อธิบายให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้วว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว และนาย ว. ก็ไม่ได้ไปพบ นายทะเบียนท้องที่เพื่อรับรองความประพฤติของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะนายทะเบียนท้องที่ประจำอำเภอตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ เห็นได้ว่า การอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนเกี่ยวเนื่องกับการรักษา ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงกำหนดให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน ได้เท่าที่จำเป็น โดยบัญญัติให้มีเพื่อใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือ ยิงสัตว์เท่านั้น และห้ามมิให้บุคคลบางประเภทมีและใช้อาวุธปืนอีกด้วย ดังนั้น เมื่อตามพยานหลักฐานจากกองทะเบียนประวัติอาชญากร ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาหลายข้อหา ซึ่งเป็นข้อหาเกี่ยวกับการเล่นการพนันไฮโลว์และข้อหาเมียเสพติดไว้ในครอบครอง เพื่อจำหน่าย ประกอบกับพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องต่างยืนยันสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติไม่เรียบร้อย ไม่เหมาะสมที่จะมีอาวุธปืนไว้ในครอบครอง จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติไม่เหมาะสมที่จะมีอาวุธปืนไว้ในครอบครอง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ เรื่อง หลักการพิจารณา ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัว และทรัพย์สินที่วางแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันทุกจังหวัด โดยพิจารณาข้อเท็จจริงจากการสอบสวนคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีประกอบกับพยานหลักฐานดังที่กล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจกระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน ต้องห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและ ใช้อาวุธปืนตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๙) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ และมีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้มีและ ใช้อาวุธปืนให้กับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร.๔๖/๒๕๖๔)

๓.๗.๑๓ การออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวไปได้ทั่วราชอาณาจักร

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลมีและใช้อาวุธปืน และมีอาวุธปืนติดตัวไปได้ทั่วราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่โดยที่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดการออกใบอนุญาตทุกประเภทหรือบางประเภทในชั่วระยะเวลาที่กำหนดได้ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ระงับการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวในเขตกรุงเทพมหานครและทั่วราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หากบุคคลใดมีความจำเป็นพิเศษมากกว่าปกติธรรมดา และประสงค์จะขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานโดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การที่ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถือใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อนุมัติจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักร (แบบ ป.๑๒) ต่อมา ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบคุณสมบัติและพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติเรียบร้อย มีคุณสมบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวของสำนักงานตำรวจแห่งชาติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดีเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อพิจารณาอนุมัติแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อนุมัติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักร ตามคำขอ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่ออายุใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว ให้ผู้ฟ้องคดีและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเพิกถอนหนังสือกรมการปกครอง ที่มท ๐๓๐๗.๔/๑๐๙๗๓ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งอธิบดีกรมการปกครองโดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวแก่บุคคลซึ่งมีความจำเป็นพิเศษมากกว่าปกติธรรมดา โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานรวบรวม เอกสารหลักฐานพร้อมความเห็นเสนอขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นราย ๆ ไป

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตให้มีอาวุธปืน ติดตัวทั่วราชอาณาจักร เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๓๕/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๘ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๙ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๐๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ให้ระงับการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวในเขตกรุงเทพมหานครและทั่วราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว หากบุคคลใดมีความจำเป็นพิเศษมากกว่าปกติธรรมดา และประสงค์จะขอ อนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยการอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกอบกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗.๔/๑๐๙๗๓ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบแนวทางการพิจารณาเหตุผล ความจำเป็นพิเศษมากกว่าปกติธรรมดา เพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้เป็นแนวทางในการ พิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัว โดยให้เจ้าพนักงานรวบรวมเอกสารหลักฐานพร้อมความเห็นเสนอขออนุมัติต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นราย ๆ ไป ซึ่งในรายชื่อของผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ส่งคำร้องขอต่ออายุใบอนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวของบุคคลทั่วไปเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาไม่อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีมีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักร ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่ง กระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดการออกใบอนุญาตไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้ซึ่งการวินิจฉัยว่ามีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเกิดขึ้นหรือไม่และเหตุฉุกเฉินหรือความจำเป็นดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ หรือสิ้นสุดลงแล้วหรือไม่เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต หรือโดยมิชอบ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า คำสั่งกระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับข้างต้นเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่มีอำนาจ ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลให้มีและใช้อาวุธปืนมีอาวุธปืนติดตัวไปได้โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณา ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๗ แห่ง

พระราชบัญญัติเดียวกัน โดยไม่ปรากฏว่ามีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนคำสั่งและหลักเกณฑ์ดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างไรก็ดี คำสั่งและหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงยังคงมีผล ต่อการใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคำขอต่อใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวของผู้ฟ้องคดีนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว ทว่าราชอาณาจักร ซึ่งถือปฏิบัติตามคำสั่งให้จำกัดการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ โดยการพิจารณาดังกล่าว เป็นการพิจารณาเพื่อทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งต้องพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาไม่อนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่ออายุใบอนุญาตให้กับผู้ฟ้องคดีอันเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ประกอบกับ ไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการหรือมีพฤติการณ์ใดที่แสดงว่าจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่เป็นกรณีต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือกรรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๗.๔/๑๐๙๗๓ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๙ นั้น หนังสือดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงการสั่งการภายในของฝ่ายปกครองเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเสนอขอใบอนุญาตให้บุคคล มีอาวุธปืนติดตัวเท่านั้น หนังสือดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบ ต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือดังกล่าวได้ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีต่ออายุใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว ทว่าราชอาณาจักร และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่อ.๑๙๙๘/๒๕๕๙)

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒)

พุทธศักราช ๒๔๘๖

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐)

พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑)

พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ เพิ่มคำสั่งของคณะปฏิรูป

การปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติชื้อบุคคล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสมาคมการค้า(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒
 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. ๒๕๒๔
 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖
 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒
 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘
 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘
 พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔
 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕
 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕
 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔
 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖
 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
 พระราชบัญญัติกัญชา พ.ศ. ๒๕๔๒
 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒
 พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕
 พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗
 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗
 พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
 ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕
 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๔๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการแพร่ระบาดของยาเสพติด
 พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าคลองโหล๊ะ ป่าคลองปอ และป่าคลองกันตังในท้องที่ตำบลไม้ฝาด อำเภอสิเกา และตำบลบ่อน้ำร้อน ตำบลบางลึก ตำบลบางเกาะลิบ อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๔
 พระราชกฤษฎีกายกยอผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๙
 กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘
 กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔ (พ.ศ. ๒๕๔๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘
 กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕
 กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙
 กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐
 กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
 กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. ๒๕๒๘

กฎกระทรวงจัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียนและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๔๙

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑

กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และกีดปลา พ.ศ. ๒๕๒๕

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๑

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่นๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ พ.ศ. ๒๕๔๖

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑

ระเบียบกรรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘

ระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๕

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง สุสานฌาปนกิจ พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อบังคับการกีฬาแห่งประเทศไทย ฉบับที่ ๖ ว่าด้วยการควบคุมสมาคมมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการกีฬากีฬาหรือการส่งเสริมกีฬาโดยตรง ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๓๐

ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙)

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง มาตรการควบคุมและป้องกันโรคไข้หวัดนกในไก่นก ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๒

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๐ เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน

เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑๕๑๓/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๓ เรื่อง วางระเบียบการพิจารณาอนุญาตให้มีการเล่นการพนันชนไก่และกีดปลา

คำ สั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๖๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม

พุทธศักราช ๒๔๗๘

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ ๖๐๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณา กรณีคนต่างด้าวขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง ยุทธศาสตร์พลังพลังแผ่นดินเอาชนะยาเสพติด

หนังสือราชการ

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือ ที่มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖, ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑.

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือ ที่มท ๐๓๑๐.๒/๗๙๗๔, ๘ สิงหาคม ๒๕๕๑.

กรมการปกครอง, หนังสือ ที่มท ๐๓๑๑.๒/๒๗๓๖๒, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑.

กรมการปกครอง, หนังสือ ที่มท ๐๓๑๐.๒/ว ๑๑๗๐, ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓.

กรมการปกครอง, หนังสือด่วนมาก ที่มท ๐๓๑๐.๓/ว ๕๕๓๑, ๑๑ เมษายน ๒๕๕๑.

หนังสือ

สำนักงานศาลปกครอง. (๒๕๕๓ - ๒๕๖๔). แนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง เล่ม ๑ - ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๔ - พ.ศ. ๒๕๖๓). (พิมพ์ครั้งที่ ๑).

สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพฯ.

สมชัย วัฒนการุณ. (๒๕๕๓). ฟ้องว่าการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่ชอบ, คำพิพากษานำรู้: คดีปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่๑), หน้า ๑๙๐. สถาบันพระปกเกล้า. ส.เจริญ การพิมพ์.

สื่อออนไลน์

นายนิรัฐ อินทร, เรื่อง อำนาจนายทะเบียน : กรณีคำสั่งย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลาง,คอลัมน์ระเบียบกฎหมาย วารสารก้านันผู้ใหญ่บ้าน ฉบับเดือนกันยายน ๒๕๕๕, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๒๑๑๒๑๒_๐๙๐๓๓๕.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๕๕.

นายปกครอง, ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน ทำบัตรประชาชนไม่ได้, หนังสือพิมพ์บ้านเมือง คอลัมน์คดีปกครอง ฉบับวันเสาร์ที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๘, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๑๕๐๒๑๖_๑๕๐๗๓๙.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๕๙.

นายปกครอง, สัญญา ... ๗ ปีที่รอคอย, หนังสือพิมพ์บ้านเมือง คอลัมน์คดีปกครอง ฉบับวันเสาร์ที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๕, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๒๐๑๒๑๒_๑๖๑๘๑๓.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๕๙.

ธัญธร ปังประเสริฐ, “บุคคลผู้นำเชื่อถือ” ในการขอทำบัตรประชาชน, หนังสือพิมพ์อพท.นิวส์คอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง”, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๐๕๐๙๑๗_๑๑๓๑๔๑.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๖๐.

นายปกครอง, อยู่กินฉันสามีภรรยากับคนต่างด้าวมาหลายปี... จดทะเบียนสมรสให้ด้วย !, หนังสือพิมพ์บ้านเมือง คอลัมน์คดีปกครอง ฉบับวันเสาร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๗, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๒๒๐๙๑๔_๑๐๑๘๕๑.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๖๑.

นายปกครอง, ดุลยพินิจ “อนุญาตหรือไม่อนุญาต” ให้มีหรือใช้อาวุธปืน...ต้องพิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร !, หนังสือพิมพ์บ้านเมือง คอลัมน์คดีปกครอง ฉบับวันเสาร์ที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๕, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๒๒๐๒๑๙_๑๕๕๕๔๔.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๖๒.

นายปกครอง, “ก้านันผู้ใหญ่บ้าน” ใช้เท้าเตะผู้อื่น ! ถือว่าบกพร่องต่อความประพฤติ, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๒๖๐๒๑๙_๑๓๒๗๐๐.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๖๒

นายปกครอง, แต่งตั้งหรือให้พ้นจาก “ สารวัตรก้านัน” อำนาจใคร ?, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๐๘๐๒๑๙_๑๓๔๑๔๓.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๖๒

ลุงเป็นธรรม สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕, ประกอบกิจการโรงแรม ... ต้องมีผู้จัดการนะครึบ, หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ทุกวันจันทร์หน้า ๒, อุทาหรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

Academic_๐๙๐๑๒๐_๑๒๒๘๓๔.pdf (admincourt.go.th) , ๒๕๖๓.

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสถียร, ราษฎรเข้าซื้อที่ดินผู้ใหญ่บ้าน ต้องสอบสวนก่อนให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่?, หนังสือพิมพ์สองใต้, อุทธรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

[Academic_๑๗๐๑๒๐_๑๓๐๒๒๑.pdf \(admincourt.go.th\)](#) , ๒๕๖๓

นายปกครอง, พินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง... มีพยานคนเดียว – เป็นโมฆะ, หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, อุทธรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

[Academic_๒๙๐๑๒๑_๑๖๓๔๓๗.pdf \(admincourt.go.th\)](#) , ๒๕๖๔.

นายปกครอง, พ้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ... เพราะทุจริตเก็บเงินกู้ (SML), อุทธรณ์จากคดีปกครอง คอลัมน์ระเบียบกฎหมายวารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

[Academic_๑๐๐๕๒๒_๑๐๔๘๘๙.pdf \(admincourt.go.th\)](#) , ๒๕๖๕.

นายปกครอง, เพิกถอนการเลือกกำนัน ... ซึ่งกระทำไปก่อนที่การลาออกของกำนันคนเก่าจะมีผล, อุทธรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

[Academic_๒๕๐๘๒๒_๑๐๑๘๓๔.pdf \(admincourt.go.th\)](#) , ๒๕๖๕

นางสมฤดี ฉัญญศิริ, การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง ... กรณีนายทะเบียนมี “คำสั่งไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน”, อุทธรณ์จากคดีปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, [Online], Available URL:

[Academic_๐๒๐๕๑๗_๑๕๑๙๒๒.pdf \(admincourt.go.th\)](#) , ๒๕๖๖.

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายอรรถวิชช์ สัมพันธ์รัตน์
ร้อยตำรวจโท ภพชนก ชลานุเคราะห์
นายบรรจบ จันทรัตน์
นายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์
นายศรัณย์ศักดิ์ ศรีเครือเนตร
นายณัฏฐ์ อัคราพันธ์ เตชะเสน
นายวิรุฬห์ สิทธิวงศ์

อธิบดีกรมการปกครอง
รองอธิบดีกรมการปกครอง
รองอธิบดีกรมการปกครอง
รองอธิบดีกรมการปกครอง
รองอธิบดีกรมการปกครอง
รองผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี
ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ

ผู้จัดทำ

นายวรรณพงศ์ วิไลรัตน์
นางสาวพรรณรต ชันทะสอน
นางสาวพรพรรณ ศรีพิพัฒน์
นายสมพาน พันคลอง
นางสาวกุลฉัตร กาลหอมหวล
นายเสริมสุข เหลืองทองคำ
นางรัตนาลัย เศวตะดุล
นางสาวศิตลา เสือทิม
นายณัฐพร เศวตะดุล
นางสาวธัญรัตน์ กิตติคมเมธา
นายศุภวิชญ์ สุทธิวานิช
นายนิติพันธ์ หมวกทอง
นายณัฐพงศ์ โสภณ
นางสาวศรียรรณ อาติวิโร
นางสาวสาธิตา สัตร์สูงเนิน

ผู้อำนวยการส่วนงานนิติการ
เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ
เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ
เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการพิเศษ
นิติกรชำนาญการ
เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ
นิติกรชำนาญการ
นิติกรชำนาญการ
นิติกรปฏิบัติการ
นิติกรปฏิบัติการ
นิติกรปฏิบัติการ
เจ้าพนักงานปกครองปฏิบัติการ
นิติกรปฏิบัติการ
เจ้าหน้าที่ปกครองชำนาญงาน
ลูกจ้างชั่วคราว



บันทึก

[illegible]

บันทึก

