

การวางหลักกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่น่าสนใจ

กรมวิไลของประเทศไทย ~ หน่วยงานราชการแห่งหนึ่ง



สำนักงานศาลปกครอง

คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งในการวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี

ในครั้งนี้นำสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำหนังสือ “การวางหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ” ในรูปแบบ E-Book โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่หลักกฎหมายสำคัญและแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด โดยได้รวบรวมและจัดทำข้อมูลให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนผู้สนใจทั่วไปในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่มีการนำเสนอเนื้อหาให้อ่านง่าย สดวก และสามารถนำองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายไปปรับใช้ในการปฏิบัติราชการและศึกษาค้นคว้าได้ต่อไป

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ รวมถึงมีส่วนช่วยพัฒนาองค์ความรู้ด้านคดีปกครองแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป



(นายจำนงค์ ถาวรวิสิทธิ์)

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่ง

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

มกราคม ๒๕๖๘

สารบัญ

การวางหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรอง	๑
๑.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง	
: การออกกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (รถแท็กซี่) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พร. ๒/๒๕๖๗)	๑
๑.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ	
: การออกข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสัตวแพทยสภา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔๐/๒๕๖๗)	๒
๑.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค	
: การออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการแสดงผลสัญลักษณ์เพื่อประกอบการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ข้อความคำเตือน) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๘/๒๕๖๗)	๔
๑.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค	
: การออกประกาศกำหนดสินค้าและบริการควบคุม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พร. ๔/๒๕๖๕)	๕
๑.๕ คดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน	
: การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนชุมชนเมือง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗๑/๒๕๖๕)	๖
๑.๖ คดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
: การออกประกาศกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ (เครื่องมือทำการประมงต้องห้าม : อวนทับตลิ่ง) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗/๒๕๖๑)	๘
๑.๗ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ	
: การออกพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พร. ๑/๒๕๖๗)	๙
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๑
๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรม	
: การใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตนำภาพยนตร์ออกเผยแพร่ในราชอาณาจักร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗/๒๕๖๗)	๑๑

ข การวางหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

- ๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม
: การใช้ดุลพินิจประกาศกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการ
ในระบบอุตสาหกรรมนม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๙๔/๒๕๖๖) ๑๒
- ๒.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
: การใช้ดุลพินิจดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (การตีความสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะเป็น “แพ”
ซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร”)
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖/๒๕๖๗) ๑๓
- ๒.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการ
: การใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการบรรจุก๊าซ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๘/๒๕๖๗) ๑๔
- ๒.๕ คดีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง
: การใช้ดุลพินิจของเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง
บังคับกับเจ้าของเรือในการกู้เรือซึ่งประสบอุบัติเหตุทางทะเลจมลงในน่านน้ำไทย
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔/๒๕๖๗) ๑๖
- ๒.๖ คดีพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน
: การใช้ดุลพินิจรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ของนายทะเบียน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๑/๒๕๖๗) ๑๗
- ๒.๗ คดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
: การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๑๙/๒๕๖๖) ๑๙
- ๒.๘ คดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
: การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐๘/๒๕๖๖) ๒๑
- ๒.๙ คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
: การใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๒/๒๕๖๐) ๒๒
- ๒.๑๐ คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
: การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชา
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๖๒/๒๕๖๗) ๒๔
- ๒.๑๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ
: การนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๕/๒๕๖๗) ๒๖

- ๒.๑๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ
: การพิจารณาอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้าน
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔/๒๕๖๗ (ประชุมใหญ่)) ๒๗
- ๓. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๒๙**
- ๓.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุข
: การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่
ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดต่อความสะอาด
และความเรียบร้อยของถนนสาธารณะ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๑/๒๕๖๗) ๒๙
- ๓.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน
: การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๘/๒๕๖๗) ๓๐
- ๔. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๓๑**
- ๔.๑ ความรับผิดจากการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ
ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๐๓/๒๕๖๗) ๓๑
- ๔.๒ ความรับผิดจากการทำหรือแก้ทางระบายน้ำที่ไหลผ่านทางหลวง
หรือออกจากทางหลวง หรือไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะ
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๐๖/๒๕๖๖) ๓๓
- ๕. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง ๓๕**
- ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของหน่วยงานทางปกครอง
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๙/๒๕๖๐) ๓๕

การวางหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรอง

๑.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง : การออกกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน (รถแท็กซี่) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พร. ๒/๒๕๖๗)

เมื่อการออกกฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้รถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) ต้องเป็นรถใหม่สำเร็จรูปจากโรงงาน หรือมีอายุการใช้งานไม่เกินสองปีนับแต่วันที่จดทะเบียนครั้งแรก ซึ่งมีการใช้รถมาแล้วไม่เกินสองหมื่นกิโลเมตร และไม่เป็นรถที่ทำการซ่อมแซมหรือปรับปรุงมาจากรถที่ประสบอุบัติเหตุรุนแรงที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยในการใช้รถ เป็นไปเพื่อยกระดับมาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัยในการโดยสารรถยนต์สาธารณะ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับทั้งรถที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่น และเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการเปิดรับจดทะเบียนรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) แบบเสรี อันมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดีมีคุณภาพ ก่อให้เกิดการแข่งขันของผู้ประกอบการด้วยการนำรถใหม่เข้ามาให้บริการมากขึ้น อีกทั้ง การออกกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพขับรถรับจ้างต้องจัดหารถยนต์ที่จดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างมือสองจากนิติบุคคลเท่านั้น แต่สามารถจัดหาจากบุคคลธรรมดาได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมกับการตกอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงดังกล่าวเห็นได้ว่า เนื้อหาของกฎกระทรวงดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการอาชีพขับรถรับจ้างแต่อย่างใด

สรุปคดี : การกำหนดลักษณะรถยนต์ที่นำมาเป็นรถยนต์รับจ้างต้องเป็นรถใหม่สำเร็จรูปจากโรงงาน หรือมีอายุการใช้งานไม่เกินสองปีนับแต่วันที่จดทะเบียนครั้งแรก มีมาก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารไม่เกินเจ็ดคน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยใช้บังคับกับรถยนต์ที่จะนำมาจดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างในครั้งแรกเท่านั้น หากเป็นรถยนต์ที่ได้จดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างมาก่อนแล้ว จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติอื่นในระเบียบกรมการขนส่งทางบกฉบับเดียวกันที่กำหนดเกี่ยวกับการโอนรถยนต์รับจ้าง ดังนั้น ข้อ ๔ (๑) ของกฎกระทรวงฉบับพิพาท ที่กำหนดให้รถยนต์รับจ้างต้องเป็นรถใหม่สำเร็จรูปจากโรงงานหรือมีอายุการใช้งานไม่เกินสองปีนับแต่วันที่จดทะเบียนครั้งแรก ซึ่งมีการใช้รถมาแล้วไม่เกินสองหมื่นกิโลเมตร และไม่เป็นรถที่ทำการซ่อมแซมหรือปรับปรุงมาจากรถที่ประสบอุบัติเหตุรุนแรงที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยในการใช้รถ มีผลเป็นการบังคับให้รถยนต์ที่จะนำมาจดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างในครั้งแรกต้องเป็นรถใหม่หรือมีอายุการใช้งานไม่เกิน ๒ ปี เท่านั้น มิได้มีผลบังคับกับรถยนต์ที่ได้จดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างแล้ว นอกจากนี้ การที่ผู้ใช้อำนาจรัฐปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกัน

เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อมาตรา ๒๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือเหตุอื่นใด จะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ก็ต่อเมื่อการปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวโดยปราศจากเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟังเท่านั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงดังกล่าวตามหมายเหตุท้ายกฎกระทรวง เห็นได้ว่าเป็นไปเพื่อยกระดับมาตรฐานการให้บริการแก่ประชาชนและมาตรฐานความปลอดภัยในการโดยสารรถยนต์สาธารณะ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับทั้งรถที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่น และยิ่งเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายการเปิดรับจดทะเบียนรถยนต์รับจ้าง (รถแท็กซี่) แบบเสรี อันมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี มีคุณภาพ ก่อให้เกิดการแข่งขันของผู้ประกอบการด้วยการนำรถใหม่เข้ามาให้บริการมากขึ้น อีกทั้ง การออกกฎกระทรวงข้อดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งประกอบอาชีพขับรถรับจ้างสาธารณะ (รถแท็กซี่) และผู้ประกอบการรับจ้างที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวต้องจัดการรถยนต์ที่จดทะเบียนเป็นรถยนต์รับจ้างมือสองจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น แต่สามารถจัดหาจากบุคคลธรรมดาได้ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมกับผู้ฟ้องคดีแล้ว ข้อ ๔ (๑) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบอาชีพขับรถรับจ้างแต่อย่างใด ดังนั้น ข้อ ๔ (๑) ของกฎกระทรวงฉบับพิพาท จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๑.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพ : การออกข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติของสมาชิก สัตวแพทยสภา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔๐/๒๕๖๗)

เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ มิได้มีบทบัญญัติให้การเป็นสมาชิกสัตวแพทยสภาต้องมีภูมิลำเนาถาวรหรือถิ่นถาวรในประเทศ การที่สัตวแพทยสภาอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ (๔) (ก) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกข้อบังคับสัตวแพทยสภาว่าด้วยการเป็นสมาชิกสัตวแพทยสภา พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๙ (๒) กำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกต้องยื่นคำขอสมัครไว้ต่อเลขาธิการ พร้อมด้วยสำเนาทะเบียนบ้านที่แสดงว่าผู้สมัครมีภูมิลำเนาถาวรหรือถิ่นถาวรในประเทศ ซึ่งเลขาธิการสัตวแพทยสภาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ โดยหากผู้ใดไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านที่แสดงว่าผู้สมัครมีภูมิลำเนาถาวรหรือถิ่นถาวรในประเทศ ก็จะไม่รับคำขอสมัครไว้พิจารณา จึงเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นสมาชิกสัตวแพทยสภาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งปฏิเสธไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสัตวแพทยสภาด้วยเหตุเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยในลักษณะชั่วคราวโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สรุปคดี : เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ อันเป็นกฎหมายแม่บทมิได้มีบทบัญญัติให้สมาชิกสัตวแพทย์สภาต้องมีภูมิลำเนาถาวรหรือถิ่นถาวรในประเทศแต่อย่างใด การที่สัตวแพทย์สภาอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๔ (๔) (ก) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ออกข้อบังคับสัตวแพทย์สภา ว่าด้วยการเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภา พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๙ (๒) กำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกต้องยื่นคำขอสมัครไว้ต่อเลขาธิการ พร้อมด้วยสำเนาทะเบียนบ้านที่แสดงว่าผู้สมัครมีภูมิลำเนาถาวรหรือถิ่นถาวรในประเทศ ซึ่งเลขาธิการสัตวแพทย์สภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอ โดยหากผู้ใดไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านที่แสดงว่าผู้สมัครมีภูมิลำเนาถาวรหรือถิ่นถาวรในประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็จะไม่รับคำขอสมัครไว้พิจารณา อันเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภาเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ข้อบังคับดังกล่าวจึงเป็นกฎที่ออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ ข้อบังคับสัตวแพทย์สภา ว่าด้วยการเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภา หมวดที่ ๑ ข้อ ๔ ถึงข้อ ๘ กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสัตวแพทย์สภาไว้เช่นเดียวกับกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจข้อ ๙ (๒) ของข้อบังคับดังกล่าว มาใช้บังคับตัดสิทธิการเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภาของผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนข้อ ๙ (๒) ของข้อบังคับดังกล่าวก็ตาม แต่ศาลย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่จะนำมาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ออกโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎนั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือสัตวแพทย์สภาถึงผู้ฟ้องคดีว่า สำเนาทะเบียนบ้านแสดงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยในลักษณะชั่วคราว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่สามารถรับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกได้ เนื่องจากขัดต่อข้อ ๙ (๒) ของข้อบังคับสัตวแพทย์สภา ว่าด้วยการเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภา ประกอบกับข้อ ๖ ของข้อบังคับสัตวแพทย์สภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขึ้นทะเบียนและการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ต้องเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภา ก่อน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ คำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ฯ การที่คณะกรรมการสัตวแพทย์สภา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยมีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้างต้น แล้วมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสัตวแพทย์สภา และผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ชั้นหนึ่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

๑.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค : การออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการแสดงผลสัญลักษณ์เพื่อประกอบการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ข้อความคำเตือน) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๘/๒๕๖๗)

การกำหนดให้มีการแสดงข้อความคำเตือนประกอบภาพสัญลักษณ์ของเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์หรือภาพสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ว่า สุรา เบียร์ และไวน์ เป็นเหตุก่อมะเร็ง เป็นเหตุให้สมองเสื่อมได้ หรือเป็นเหตุให้พิการได้ เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เพื่อให้ผู้บริโภคได้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายหรือนามัยของผู้บริโภค รวมถึงผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม เพื่อให้ผู้บริโภคใช้ดุลพินิจประกอบการตัดสินใจ สอดคล้องกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้และ ถือได้ว่าเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคและมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล กรณีจึงถือไม่ได้ว่าประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของผู้ประกอบกิจการค้า เกี่ยวกับเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์

สรุปคดี : นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการแสดงผล สัญลักษณ์เพื่อประกอบการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งข้อ ๔ วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้มีการแสดงข้อความคำเตือนทุกครั้งและตลอดเวลา ขณะที่มีการแสดงผลสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ โดยรูปแบบของข้อความคำเตือนนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการควบคุมประกาศ กำหนด เมื่อต่อมามาคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้อาศัยอำนาจตามความ ในข้อ ๔ วรรคสอง ของกฎกระทรวงดังกล่าว ออกประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง รูปแบบของข้อความคำเตือนประกอบภาพสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือภาพสัญลักษณ์ ของบริษัท ผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยกำหนดให้มีการแสดงข้อความคำเตือน ตามประเภทของการสื่อสารการตลาดเพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบและเข้าใจถึงโทษ และพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามรูปแบบ ดังนี้ แบบที่ ๑ สุราเป็นเหตุก่อมะเร็งได้ แบบที่ ๒ สุรา เป็นเหตุให้สมองเสื่อมได้ แบบที่ ๓ สุราเป็นเหตุให้พิการได้ แบบที่ ๔ เบียร์เป็นเหตุก่อมะเร็งได้ แบบที่ ๕ เบียร์เป็นเหตุให้สมองเสื่อมได้ แบบที่ ๖ เบียร์เป็นเหตุให้พิการได้ แบบที่ ๗ ไวน์เป็นเหตุก่อมะเร็งได้ แบบที่ ๘ ไวน์เป็นเหตุให้สมองเสื่อมได้ และแบบที่ ๙ ไวน์เป็นเหตุให้พิการได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า การแสดงผลสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือภาพสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ให้ประชาชนได้เห็นหรือรับทราบข้อมูลนั้น เป็นรูปแบบหนึ่งของการติดต่อสื่อสาร เพื่อการถ่ายทอดข้อมูลประชาสัมพันธ์สินค้า โดยมีจุดประสงค์ในการกระตุ้นให้เกิดความสนใจ ของประชาชนเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ดังนั้น การกำหนดให้มีการแสดงข้อความคำเตือนประกอบ

ภาพสัญลักษณ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือภาพสัญลักษณ์ของบริษัทผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามรูปแบบที่กำหนดในประกาศพิพาท จึงเป็นการเผยแพร่ข้อมูลที่มีลักษณะเป็นการเตือนผู้บริโภคสุรา เบียร์ และไวน์ ว่า การบริโภคอาจเป็นเหตุก่อมะเร็งหรือเป็นเหตุให้สมองเสื่อมหรือเป็นเหตุให้พิการได้ อันเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เพื่อให้ผู้บริโภคได้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพร่างกายหรืออนามัยของผู้ดื่ม รวมถึงผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม เพื่อให้ผู้บริโภคใช้ดุลพินิจประกอบการตัดสินใจหลังจากได้ทราบข้อมูลในคำเตือนว่าจะบริโภคหรือไม่ โดยที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงมีสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการค้าเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์อยู่เช่นเดิม ประกาศที่พิพาทไม่ได้มีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า เครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุและอาชญากรรม ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะผู้นำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในการจัดให้มีข้อความพร้อมทั้งคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้าตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำเตือนแนบท้ายประกาศพิพาท จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้แต่อย่างใด

๑.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค : การออกประกาศกำหนดสินค้าและบริการควบคุม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พร. ๔/๒๕๖๕)

ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองไว้ สิทธิของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องรับบริการจากสถานพยาบาลย่อมได้รับความคุ้มครอง โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ดังนั้น การที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกประกาศกำหนดสินค้าและบริการควบคุม จำนวน ๕๒ รายการ รวมถึงยารักษาโรค เวชภัณฑ์เกี่ยวกับการรักษาโรค บริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาลเกี่ยวกับการรักษาโรค แม้จะมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพสถานพยาบาล แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้กระทำได้ การออกประกาศพิพาทของ กกร. จึงสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔๒ ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลและเป็นสมาชิกของสมาคมโรงพยาบาลเอกชน (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) จะมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพสถานพยาบาลตามมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่บทบัญญัติมาตรา ๔๐ ดังกล่าว ก็มีข้อยกเว้นว่าการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับสิทธิ

ของประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคและจำเป็นต้องไปรับบริการจากสถานพยาบาลก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติมาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่นเดียวกัน โดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับเดียวกัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ (๑) และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๖๒ เรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๒ มาใช้บังคับ ซึ่งกำหนดให้มีสินค้าและบริการที่ควบคุม จำนวน ๕๒ รายการ และรายการที่เป็นข้อพิพาทในคดีนี้ คือ รายการตามข้อ ๓ (๑๓) ยารักษาโรค (๑๔) เวชภัณฑ์เกี่ยวกับการรักษาโรค และ (๕๐) บริการรักษาพยาบาล บริการทางการแพทย์ และบริการอื่นของสถานพยาบาลเกี่ยวกับการรักษาโรค จึงเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

๑.๕ คดีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน : การออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนชุมชนเมือง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗๑/๒๕๖๕)

สิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนชุมชนเมืองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก แม้ว่าพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ จะกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับได้เอง รวมทั้งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับสมัครสมาชิกโดยคำนึงถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองเป็นหลักก็ตาม แต่ระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวจะต้องไม่นำความแตกต่างในเรื่องอายุขึ้นมาเป็นข้อจำกัดสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุน เนื่องจากการขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลและหลักความเสมอภาคของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

สรุปคดี : การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองสำหรับให้ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองนำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง หรือประโยชน์อื่น โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้ส่วนหนึ่ง ดังนั้น สิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนชุมชนเมืองจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีความประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิก แม้ว่าพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฯ มาตรา ๘ รวมทั้งระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๒๑ (๒) และข้อ ๓๐ จะให้อำนาจคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการออกประกาศระเบียบ ข้อบังคับได้เอง รวมทั้งสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับสมัครสมาชิกโดยคำนึงถึงความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองเป็นหลักก็ตาม แต่ระเบียบและข้อบังคับดังกล่าวจะต้องไม่นำความแตกต่างในเรื่องอายุขึ้นมาเป็นข้อจำกัดสิทธิในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุน เนื่องจากเป็นการขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลและหลักความเสมอภาคของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการออกระเบียบฉบับที่พิพาท ประกอบกับมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมืองบ้านสภารศ ตำบลในเวียง อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๑ (๓) ในส่วนของข้อกำหนดที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกกองทุนชุมชนเมืองบ้านสภารศ ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้มีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ สมัครเข้าเป็นสมาชิก จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๑.๖ คดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม : การออกประกาศกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำ (เครื่องมือทำการประมงต้องห้าม : อวนทับตลิ่ง) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗/๒๕๖๑)

เมื่ออวนทับตลิ่งเป็นเครื่องมือทำการประมงที่มีประสิทธิภาพสูง สามารถจับสัตว์น้ำได้คราวละจำนวนมากตั้งแต่ขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกประกาศกำหนดลักษณะและประเภทของเครื่องมือทำการประมงบางชนิดรวมถึงอวนทับตลิ่งทุกขนาด ให้เป็นเครื่องมือทำการประมงที่ต้องห้ามในที่จับสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์ในบริเวณแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง อ่างเก็บน้ำและลำน้ำสาขา ทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน โดยกำหนดลักษณะและประเภทของอวนที่ใช้ในการทำประมงจากประกาศที่มีอยู่เดิมให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ถือเป็น การกำหนดมาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้มากกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศฉบับเดิม การใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกประกาศฉบับดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปคดี : เมื่อพิจารณาประกาศกระทรวงเกษตร เรื่อง ห้ามมิให้ใช้อวนและเครื่องมือบางชนิดทำการประมงในลำคลอง ลำธาร ลำห้วย ลำกระโดง ลำราง และลำคู หรือบ่อหลา ซึ่งเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๐๕ ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำการประมงในลำคลอง ลำธาร ลำห้วย ลำกระโดง ลำรางและลำคู หรือบ่อหลา อันเป็นที่จับสัตว์น้ำประเภทที่สาธารณประโยชน์ทุกแห่ง ด้วยเครื่องมือทำการประมงต่อไปนี้ โดยเด็ดขาด คือ ๑. อวน ข่ายทุกชนิด และทุกขนาด และเครื่องมือที่มีลักษณะหรือวิธีการใช้คล้ายคลึงกัน... และประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้อวนทุกชนิดหรือเครื่องมือที่มีลักษณะและวิธีการใช้คล้ายคลึงกัน ทำการประมงในหนอง บึง และ อ่างเก็บน้ำทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๒๑ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เครื่องมืออวนทุกชนิด เช่น อวนล้อมจับ อวนลาก อวนรุน เป็นต้น หรือเครื่องมือที่มีลักษณะและวิธีการใช้คล้ายคลึงกันทำการประมงในหนองบึงและอ่างเก็บน้ำทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร... จึงเห็นได้ว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด ทำการประมงในที่สาธารณประโยชน์ในบริเวณแม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง อ่างเก็บน้ำ และลำน้ำสาขา ทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่พิพาทในคดีนี้ โดยกำหนดลักษณะและประเภทของอวนที่ใช้ในการทำประมงจากประกาศฉบับเดิมให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้อวนทับตลิ่งทุกขนาดเป็นเครื่องมือทำการประมงที่ต้องห้าม จึงเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีมิได้กำหนดลักษณะและประเภทของเครื่องมือทำการประมงขึ้นใหม่แต่อย่างใด เป็นเพียงการกำหนดให้อวนทับตลิ่งเป็นเครื่องมือทำการประมงที่ต้องห้ามตามแนวปฏิบัติของประกาศฉบับเดิม ดังนั้น การออกประกาศ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่พิพาทในคดีนี้ จึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าวยังถือเป็น มาตรการที่สามารถบรรลุผลในการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำได้มากกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศ ฉบับเดิม โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า อวนที่บดลึงเป็นเครื่องมือทำการประมงที่มีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากสามารถจับสัตว์น้ำได้คราวละจำนวนมากตั้งแต่ขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงใช้ดุลพินิจในการออกประกาศฉบับดังกล่าวโดยชอบแล้ว

๑.๗ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ : การออกพระราชกฤษฎีกา เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พร. ๑/๒๕๖๗)

การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน อย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ บัญญัติให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับเท่านั้น ที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มตั้งแต่วันเริ่มต้นมี สมาชิกภาพ ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าว ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่วันที่ เลือกตั้ง และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในห้วงระยะเวลาดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรรายอื่น อันมีลักษณะเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ให้แตกต่างกัน ชัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของบุคคลว่า ย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกันตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สรุปคดี : เจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธาน วุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในส่วนของการจ่ายเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มเป็นรายเดือนของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร ก็เนื่องจากการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่ม เป็นรายเดือนตั้งแต่วันที่เริ่มมีสมาชิกภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๐๐ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง ดังนั้น จึงต้องถือว่าเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดมีสมาชิกภาพตั้งแต่วันที่ใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น ก็มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มตั้งแต่วันนั้น ด้วยเหตุนี้ การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกา เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ กลับบัญญัติให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับเท่านั้น ที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มตั้งแต่วันเริ่มต้นมีสมาชิกภาพตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกานี้ โดยไม่ครอบคลุมถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งสิ้นสุดสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง และปฏิบัติหน้าที่อยู่ในห้วงระยะเวลาดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่นในขณะนั้นที่มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มตั้งแต่วันเริ่มต้นมีสมาชิกภาพตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ การที่จะไม่ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง และเงินเพิ่มตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ อันเป็นวันเริ่มต้นมีสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถึงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นวันก่อนวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวคำปฏิญาณในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้ารับหน้าที่ ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของบุคคลว่าย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกันตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ด้วยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานและรองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรม : การใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาตนำภาพยนตร์ออกเผยแพร่ในราชอาณาจักร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๗/๒๕๖๗)

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ มาใช้พิจารณาคำขออนุญาตนำภาพยนตร์ออกฉายภายในราชอาณาจักร จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ การจำกัดเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน รวมทั้งต้องใช้อำนาจดังกล่าวเท่าที่จำเป็น และต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น หากกรณีไม่เข้าเหตุดังกล่าวข้างต้น การที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้มีการนำภาพยนตร์ดังกล่าวออกเผยแพร่ในราชอาณาจักรย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ขออนุญาต

สรุปคดี : ภาพยนตร์ เรื่อง “เชกสเปียร์ต้องตาย” มีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องราวตำนานแห่งการเมืองและไสยศาสตร์ที่ได้แรงบันดาลใจและบทเกือบทั้งหมดมาจากต้นฉบับละคร “โศกนาฏกรรมแม็คเบ็ธ” (The Tragedy of Macbeth) ของวิลเลียม เชกสเปียร์ นักประพันธ์ชาวอังกฤษ แต่ได้ดัดแปลงเพื่อให้เป็นภาษาของภาพยนตร์และเข้ากับบริบทของวัฒนธรรมไทย ซึ่งแม้จะมีเนื้อหาบางตอนที่สื่อให้เห็นว่าเป็นสังคมไทยและฉากความรุนแรงตอนท้ายเรื่องมีลักษณะคล้ายคลึงกับเหตุการณ์ความรุนแรงเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ แต่เมื่อพิจารณาภาพยนตร์ทั้งเรื่องเห็นได้ว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอเรื่องราวหรือต้องการสื่อสารกับผู้ชมภาพยนตร์ในแง่ของความชั่วร้ายที่อยู่ในจิตใจของมนุษย์ โดยมีได้ต้องการจะสื่อสารหรือแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ต่อเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศไทยดังกล่าวแต่อย่างใด และแม้ในตอนท้ายของเรื่องอาจจะเป็นการเลียนแบบมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ก็ตาม แต่ฉากการแสดงดังกล่าวใช้เวลาประมาณ ๑ ถึง ๒ นาที จึงไม่น่าจะทำให้ผู้ชมภาพยนตร์เข้าใจว่าเป็นเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ หรือหากผู้ชมภาพยนตร์เข้าใจว่าเป็นเช่นนั้น กรณีก็เห็นได้ว่าเหตุการณ์ความไม่สงบดังกล่าวได้ยุติไปนานกว่า ๓๐ ปีแล้ว ประกอบกับปัจจุบันก็ได้มีการจัดงานรำลึกถึงเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นประจำทุกปี และมีการเผยแพร่ภาพเหตุการณ์ในสื่อต่าง ๆ เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้เรียนรู้ถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในอดีต กรณีจึงไม่น่าจะก่อให้เกิดการแตกแยกความสามัคคีระหว่างคนในชาติ อีกทั้ง หากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ คณะที่ ๓ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นว่า ภาพยนตร์เรื่องพิพาทมีความรุนแรงอันอาจทำให้บุคคลที่ยังมีวิจารณญาณไม่เพียงพอเกิดความเข้าใจผิดหรือเกิดความเครียดเกินสมควร ก็สามารถใช้อำนาจดุลพินิจจัดประเภทของภาพยนตร์ให้เป็น

ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีดูตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ จึงเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำภาพยนตร์ดังกล่าวออกเผยแพร่ในราชอาณาจักร เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่ไม่เข้าเงื่อนไขเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหายทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด จึงถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อันต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

๒.๒ คติพิพาทเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม : การใช้ดุลพินิจประกาศกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการในระบบอุตสาหกรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๙๔/๒๕๖๖)

การกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมที่เข้าร่วมโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ให้ต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลคุณภาพนมในโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ตรวจพบว่ามีการผลิตนมที่ไม่ได้คุณภาพและมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด อันอาจเกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของผู้บริโภคซึ่งเป็นกรณีร้ายแรง แม้จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมให้ต้องมีหน้าที่และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากกระบวนการผลิต แต่เมื่อเปรียบเทียบกับความสำคัญและความจำเป็นของมาตรการดังกล่าวที่ต้องการปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยแก่ชีวิตและสุขภาพอนามัยของเด็ก การกำหนดหลักเกณฑ์ข้างต้นจึงเป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปคดี : การที่คณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นม (ผู้ถูกฟ้องคดี) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ (๒) (๔) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นม พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ออกประกาศคณะกรรมการโคนมและผลิตภัณฑ์นม เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ภาคเรียนที่ ๒/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ โดยข้อ ๕.๘ กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมที่เข้าร่วมโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนว่า ในภาคเรียนที่ผ่านมา (ภาคเรียนที่ ๑/๒๕๖๐) ต้องไม่เป็นผู้ที่ถูกหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลคุณภาพนมในโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ตรวจพบว่ามีการผลิตนมที่ไม่ได้คุณภาพและมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนด อันอาจเกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของผู้บริโภคซึ่งเป็นกรณีร้ายแรง อันได้แก่ พบเชื้อก่อโรคหรืออีโคไล (E.coli) ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้ผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมที่ถูกตรวจพบว่ามีการผลิตนมที่ไม่ได้คุณภาพและมาตรฐานตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในภาคเรียนที่ ๑/๒๕๖๐ ไม่อาจเป็นผู้เสนอเข้าร่วมโครงการดังกล่าวกับผู้ถูกฟ้องคดีในภาคเรียนที่ ๒/๒๕๖๐ ได้ เห็นได้ว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการดังกล่าวเป็นมาตรการที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเป็นมาตรการบังคับให้ผู้เข้าร่วมโครงการจะต้องให้ความสำคัญกับผลิตภัณฑ์นมที่จะต้องส่งมอบให้แก่เด็ก ตั้งแต่เด็กเล็ก

ก่อนวัยเรียนไปจนถึงเด็กในระดับชั้นประถมศึกษาทั่วประเทศที่ดื่มตามโครงการทุกวัน ให้เป็นผลิตภัณฑ์นมที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและสุขภาพอนามัยของเด็กอย่างแท้จริง ซึ่งแม้ว่าการกำหนดคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นมซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นส่วนหนึ่งของระบบอุตสาหกรรมนมตามพระราชบัญญัติโคนมและผลิตภัณฑ์นมฯ ให้ต้องมีหน้าที่และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการปรับปรุงกระบวนการผลิต การรวบรวมนมโคสด การฆ่าเชื้อโรค การบรรจุหีบห่อ การเก็บรักษาอุณหภูมิ การขนส่ง และการส่งมอบผลิตภัณฑ์ และอาจถูกห้ามมิให้เข้าร่วมโครงการในภาคเรียนต่อไปก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับความสำคัญและความจำเป็นของมาตรการดังกล่าวที่จะต้องใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยแก่ชีวิตและสุขภาพอนามัยของเด็กที่จะต้องดื่มผลิตภัณฑ์นมตามโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนทั้งหมดทั่วประเทศ อันเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญ กับสิทธิของผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์นม รวมถึงผู้ฟุ้งคืดที่จะต้องถูกตัดสิทธิมิให้เข้าร่วมโครงการในภาคเรียนต่อไปอีกเพียง ๑ ภาคเรียน ภายหลังจากตรวจพบว่าผู้ประกอบการรายนั้นหรือผู้ฟุ้งคืดมีการผลิตและส่งมอบผลิตภัณฑ์นมที่ปนเปื้อนเชื้ออโคไลหรือไม่ได้คุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนดให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพของเด็กอย่างร้ายแรง กรณีย่อมเห็นได้ว่า การที่ผู้ถูกฟุ้งคืดออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียนที่พิพาท เป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วนและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร : การใช้ดุลพินิจดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น (การตีความสิ่งก่อสร้างที่มีลักษณะเป็น “แพ” ซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร”) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖/๒๕๖๗)

สิ่งก่อสร้างที่ได้ใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการจำหน่ายอาหารบนเรือ ซึ่งมีลักษณะติดตรึงอยู่กับที่ มิได้มีวัตถุประสงค์ในการใช้งานเป็นยานพาหนะ รวมทั้งมีการต่อระบบไฟฟ้า ประปา มีการทำทางเดินและสะพานเชื่อมระหว่างคันคลองกับสิ่งก่อสร้างดังกล่าว ย่อมไม่มีลักษณะเป็นเรือ แต่มีลักษณะเป็น “แพ” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การปลูกสร้างอาคารดังกล่าวจึงต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ แต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สรุปคดี : เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารที่มีรูปลักษณะภายนอกเป็นเรือและใช้เป็นสถานที่ประกอบกิจการจำหน่ายอาหารบนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายกเทศมนตรีนครรังสิต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีการต่อระบบไฟฟ้า ประปา ลงไปใช้ในสิ่งก่อสร้างดังกล่าว อีกทั้งมีการทำทางเดินและสะพานเชื่อมระหว่างคันคลองกับสิ่งก่อสร้าง และสิ่งก่อสร้างนั้นมีลักษณะติดตื้นอยู่กับที่ มิได้มีวัตถุประสงค์ในการใช้งานเป็นยานพาหนะแต่อย่างใด สิ่งก่อสร้างดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นเรือ แต่มีลักษณะเป็นแพตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และอยู่ในความหมายของคำว่า “อาคาร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การปลูกสร้างอาคารประเภท “แพ” จึงต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคาร ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลใดใช้หรือเข้าไปในสวนใด ๆ ของอาคารหรือบริเวณที่มีการก่อสร้างอาคาร รวมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เมื่อต่อมาเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครรังสิต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดียังมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารดังกล่าว กรณีย่อมถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดปทุมธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับการประกอบกิจการ : การใช้ดุลพินิจออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการบรรจุก๊าซ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๘/๒๕๖๗)

การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการบรรจุก๊าซ นอกจากจะต้องพิจารณาตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้ง การอนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ประกอบกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ด้วย เมื่อปรากฏว่าสถานที่ในการประกอบกิจการดังกล่าวตั้งอยู่ใกล้ชุมชน สถานศึกษา และสถานที่ราชการ หากมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นจะเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งยังเคยเกิดอุบัติเหตุในพื้นที่ดังกล่าวมาก่อน ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการบรรจุก๊าซ โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียงจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สรุปคดี : ผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ในการออกใบอนุญาตสถานีสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี โดยต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมทั้งกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเป็นธรรมในสังคม ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ (แบบ ป.ล. ๑) ของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ประกอบกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในพื้นที่ด้วย ดังนั้น แม้ว่าคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซของผู้ฟ้องคดีจะอยู่ในเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๓ วรรคหนึ่งของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้ง การขออนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้นก็ตาม แต่เนื่องจากมีประชาชนในพื้นที่ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหน่วยงานในจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อคัดค้านการเปิดสถานีสถานีบริการบรรจุก๊าซ LPG ของผู้ฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าสถานที่ดังกล่าวตั้งอยู่ใกล้สถานศึกษา และสถานที่ราชการ หากมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นจะเกิดอันตรายต่อชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำเหตุผลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาและใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการบรรจุก๊าซ โดยให้เหตุผลถึงประโยชน์สาธารณะในด้านความปลอดภัยของประชาชนส่วนใหญ่ที่คัดค้านการเปิดสถานีสถานีบรรจุก๊าซ อ้างถึงเหตุระเบิดในเขตเมืองสุพรรณบุรีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ บริเวณถนนประชาธิปไตย มีสถานที่ราชการ สถานศึกษา และอาคารพาณิชย์ประกอบการ และมีการอยู่อาศัยหนาแน่น การจราจรติดขัด ทั้งช่วงเช้าและบ่าย และเกิดอุบัติเหตุขึ้นบ่อยครั้ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการสถานีสถานีบรรจุก๊าซ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่คำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ และบริเวณใกล้เคียงซึ่งเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ใช่อำนาจการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง กรณีไม่เข้าองค์ประกอบที่จะเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๕ คดีพิพาทเกี่ยวกับการคมนาคมและการขนส่ง : การใช้ดุลพินิจของเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองบังคับกับเจ้าของเรือในการกู้เรือซึ่งประสบอุบัติเหตุทางทะเลจมลงในน่านน้ำไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔/๒๕๖๗)

เมื่อเรือไทยจมลงและอยู่ในสภาพกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือในน่านน้ำไทย เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่มีอำนาจทำการขจัดสิ่งกีดขวางดังกล่าว รวมทั้งให้มีการขจัดหรือป้องกันสิ่งซึ่งก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในเรือนั้นได้ตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ โดยผลแห่งกฎหมายตามมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่พิจารณาองค์ประกอบทางกายภาพและสภาวะภัยทางธรรมชาติในทะเลอันดามัน ประกอบกับสภาพตัวเรือและสิ่งปนเปื้อนอันอาจก่อให้เกิดมลพิษทางทะเลแล้ว จึงออกคำสั่งให้เจ้าของเรือจัดทำเครื่องหมายแสดงอันตรายสำหรับเป็นที่สังเกตในการเดินเรือทั้งกลางวันและกลางคืน รวมทั้งกู้ รื้อ ขน ทำลายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เรือภายในระยะเวลาที่กำหนด และหากเจ้าของเรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินการเองของกรมเจ้าท่าตามที่มาตรา ๑๒๑ บัญญัติไว้ กรณีถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า เรือพินิกซ์ซึ่งเป็นเรือไทยและมีผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของได้จมลงในบริเวณน่านน้ำไทย ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่จึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของเรือจัดทำเครื่องหมายแสดงอันตรายสำหรับเป็นที่สังเกตในการเดินเรือทั้งกลางวันและกลางคืน รวมทั้งกู้ รื้อ ขน ทำลายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เรือภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดตามมาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และหากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมมีอำนาจดำเนินการแทนผู้ฟ้องคดี โดยเรียกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากเรือของผู้ฟ้องคดีเป็นเรือเครื่องยนต์ใช้น้ำมันประเภทดีเซลเป็นตัวขับเคลื่อน จมอยู่ในระดับความลึก ๔๕ เมตร ตัวเรือมีความลึกไม่เกิน ๔ เมตร มีความกว้าง ๖.๕ เมตร และเมื่อวัดจากจุดสูงสุดที่เรือจมจะมีความสูงไม่เกิน ๗ เมตร จากพื้นทะเล เมื่อเรือดังกล่าวใช้น้ำมันในการขับเคลื่อนและจมลงในทะเล หากปล่อยไว้เป็นเวลานานย่อมคาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดการกีดขวาง ผุกร่อน อันส่งผลให้ตัวเรือมีรอยแตกร้าวหรือรอยรั่ว และอาจทำให้เกิดการรั่วไหลของน้ำมันจากเรือซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในบริเวณที่เรือจมหรือบริเวณใกล้เคียง ประกอบกับเรือที่จมไม่ได้มีการยึดหรือตรึงตัวเรือไว้ ในฤดูมรสุมอาจทำให้ตัวเรือที่จมอยู่มีการเคลื่อนย้ายตำแหน่งจากการพัดพาของกระแสน้ำ และอาจมีเศษชิ้นส่วนของตัวเรือ

หลุดลอยขึ้นสู่อากาศได้ อีกทั้งบริเวณที่เรือจมถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของจังหวัดภูเก็ต มีการสัญจรของเรือที่ประกอบกิจการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก การที่เส้นทางในการเดินเรือมีเรือของผู้ฟ้องคดีจอดอยู่ย่อมมีสภาพที่อาจเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ กรณีจึงเป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของเรือที่จะต้องดำเนินการขจัดหรือป้องกันมลพิษให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนดตามมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำเครื่องหมายสำหรับเป็นที่สังเกตในการเดินเรือทั้งเวลากลางวันและเวลากลางคืน และกู้เรือขึ้นสู่อากาศ แล้วนำไปยังจุดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กำหนด หากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจดำเนินการแทนผู้ฟ้องคดี โดยสามารถเรียกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจากผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๕ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงเดียวกันจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

๒.๖ คติพิพาทเกี่ยวกับงานทะเบียน : การใช้ดุลพินิจรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ของนายทะเบียน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๖๑/๒๕๖๗)

ในการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ นอกจากนายทะเบียนสหกรณ์จะต้องพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าวเป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่หรือไม่แล้ว ยังจะต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของข้อบังคับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วยว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือไม่ ประการใด หากมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืน แต่นายทะเบียนสหกรณ์ยังคงรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าว การรับจดทะเบียนแก้ไขข้อบังคับดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : แม้สหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วจะเป็นองค์กรธุรกิจเอกชนและมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของที่ประชุมใหญ่ ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ภายใต้ขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ตลอดจนข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งก็ตาม แต่โดยที่สหกรณ์จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๒๐ ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ ดังนั้น ในการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากสหกรณ์จังหวัดนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จะต้องพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าวเป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่หรือไม่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จำเป็นจะต้องพิจารณา

เนื้อหาสาระของข้อบังคับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วยว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือไม่ ประการใด

สำหรับในประเด็นเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกของสหกรณ์ นั้น แม้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ จะมีได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกของสหกรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ และได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ข้อบังคับของสหกรณ์จะต้องกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกไว้ด้วย แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งบัญญัติให้สหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยเหลือและช่วยเหลือนซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ ประกอบกับนายทะเบียนสหกรณ์ได้ออกประกาศว่าด้วยคุณค่าสหกรณ์ อุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยได้นำหลักสหกรณ์สากล ๗ ประการ มาใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาการสหกรณ์ ซึ่งหลักการที่ ๑ การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง คือ สหกรณ์เป็นองค์การโดยสมัครใจ ที่เปิดรับบุคคลทุกคนซึ่งสามารถใช้บริการของสหกรณ์ได้โดยปราศจากการกีดกันทางเพศ สังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา และบุคคลนั้นต้องเต็มใจรับผิดชอบในฐานะสมาชิก ดังนั้น ในการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นใหม่จะกำหนดข้อบังคับที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อหลักการสหกรณ์ดังกล่าวไม่ได้ ฉะนั้น การที่ที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์การเกษตร ล. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับในหมวด ๕ ข้อ ๒๙ (๖) เรื่องคุณสมบัติของสมาชิก โดยกำหนดว่า “ต้องไม่เคยเป็นเจ้าของหน้าที่ของสหกรณ์ใด ๆ” จึงมีลักษณะเป็นการกีดกันมิให้บุคคลที่เคยเป็นเจ้าของหน้าที่สหกรณ์ทุกแห่งสามารถเป็นสมาชิกสหกรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ ทั้งที่บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีสภาพร้ายแรงใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินกิจการของสหกรณ์แต่อย่างใด ดังนั้น การแก้ไขข้อบังคับในส่วนนี้จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ และประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว

ส่วนเรื่องลักษณะต้องห้ามของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ นั้น โดยที่มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ บัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ เคยถูกไล่ออกปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่ เคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔) หรือเคยถูกที่ประชุมใหญ่มีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งกรรมการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่ เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะมาทำหน้าที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายไม่ต้องการให้บุคคลที่เคยมีประวัติในการกระทำความผิดดังกล่าวมาก่อนได้มีโอกาสเข้ามายุ่งเกี่ยวหรือเข้ามาบริหารงานของสหกรณ์ และแม้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์จะเปิดโอกาสให้สหกรณ์ต่าง ๆ สามารถกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลเพิ่มเติมจากบทบัญญัติดังกล่าวได้ก็ตาม แต่การกำหนดลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายดังกล่าว หรือเป็นกรณีให้เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าหากให้บุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดเพิ่มเติมได้เข้ามายุ่งเกี่ยว

หรือเข้ามาบริหารงานสหกรณ์แล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ได้ ด้วยเหตุนี้ การที่ที่ประชุมใหญ่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับในหมวด ๘ ข้อ ๖๗ (๖) เรื่องลักษณะต้องห้ามของกรรมการดำเนินการฯ โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยเป็นเจ้าหน้าที่สหกรณ์ใด ๆ เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการดำเนินการฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นการกีดกันมิให้บุคคลที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่สหกรณ์ทุกแห่งทั่วประเทศเข้ามาเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สหกรณ์มาก่อนไม่อาจถือว่ามีสภาพร้ายแรงใด ๆ และไม่อาจอธิบายได้อย่างชัดเจนว่าการที่บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาก่อนเมื่อเข้ามาเป็นหรือทำหน้าที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์แล้ว อาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์อย่างไร ดังนั้น การแก้ไขข้อบังคับในส่วนนี้จึงเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดห้ามมิให้บุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สหกรณ์เข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์หรือคณะกรรมการดำเนินการได้ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.๗ คดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง : การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๑๙/๒๕๖๖)

ในการจัดซื้ออาหารสำหรับประกอบเลี้ยงผู้ป่วยเจ็บของโรงพยาบาลย่อมต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพของวัตถุดิบที่จะนำมาใช้ โดยต้องคำนึงถึงความสะอาดถูกสุขอนามัยที่มีต่อผู้ป่วยเจ็บ ประกอบกับโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าเป็นสถานพยาบาลขนาดใหญ่รองรับผู้ป่วยจำนวนมาก การรักษาโรคมีความหลากหลาย การกำหนดคุณสมบัติ ความสามารถ และผลงานของผู้เสนอราคา จึงมีความสำคัญและเป็นหลักประกันว่าผู้ชนะการเสนอราคาจะสามารถเข้าทำสัญญาและปฏิบัติตามสัญญาได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง และมีคุณภาพไม่ส่งผลกระทบต่อการดูแลรักษาพยาบาลผู้ป่วยเจ็บซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขตามอำนาจหน้าที่ของโรงพยาบาล ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลกำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเสนอราคาต้องมีผลงานด้านการขายอาหารสด อาหารแห้ง และเครื่องประกอบอาหารให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจวงเงินสัญญาเดียวไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในระยะเวลาไม่เกิน ๓ ปี นับแต่วันยื่นซอง ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) ในเรื่องการกำหนดผลงานได้ไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของวงเงินงบประมาณหรือวงเงินประมาณการแล้ว และมีผู้ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นจำนวน ๔ ราย กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นการกีดกันการเสนอราคาหรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการบางรายแต่อย่างใด

สรุปคดี : ในการจัดซื้ออาหารสำหรับประกอบเลี้ยงผู้ป่วยเจ็บตามประกาศโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า เรื่อง ประกาศประกวดราคาซื้ออาหารสำหรับประกอบเลี้ยงผู้ป่วยเจ็บด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลกำหนดผลงานด้านการขายอาหารสด อาหารแห้ง และเครื่องประกอบอาหารของผู้ที่ประสงค์จะเสนอราคา ก็เพื่อให้ทราบได้ว่าผู้เสนอราคาต้องมีผลงานด้านการขายอาหารสด อาหารแห้ง และเครื่องประกอบอาหาร ซึ่งต้องเป็นผลงานที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จ และหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้ออกหนังสือรับรองให้ไว้ หรือเป็นการยืนยันประสบการณ์และความสามารถในการจัดซื้ออาหารสำหรับประกอบเลี้ยงผู้ป่วยเจ็บ หรือผลงานในลักษณะเดียวกัน และโดยที่การจัดซื้ออาหารสำหรับประกอบเลี้ยงผู้ป่วยเจ็บดังกล่าว ย่อมต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพของวัตถุดิบที่จะนำมาใช้ และต้องคำนึงถึงความสะดวก ถูกสุขอนามัย ที่มีต่อผู้ป่วยเจ็บ ประกอบกับโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าเป็นสถานพยาบาลขนาดใหญ่รองรับผู้ป่วยจำนวนมาก การรักษาโรคมีความหลากหลาย การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กำหนดคุณสมบัติ ความสามารถ และผลงานของผู้เสนอราคา จึงมีความสำคัญและเป็นหลักประกันว่า ผู้ชนะการเสนอราคาจะสามารถเข้าทำสัญญาและปฏิบัติตามสัญญาได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง และมีคุณภาพ ไม่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาพยาบาลผู้ป่วยเจ็บ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบกับเมื่อพิจารณาวงเงินงบประมาณที่กำหนดให้มีการซื้ออาหารสำหรับประกอบเลี้ยงผู้ป่วยเจ็บ จำนวน ๖ หมวด ซึ่งแต่ละหมวดมีราคาในการจัดหาหรืองบประมาณการไม่น้อยกว่า ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะเสนอราคาต้องมีผลงานด้านการขายอาหารสด อาหารแห้ง และเครื่องประกอบอาหาร ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ วงเงินสัญญาเดียวไม่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ในระยะเวลาไม่เกิน ๓ ปี นับถึงวันยื่นซอง จึงอยู่ภายใต้กรอบหลักเกณฑ์แนววินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพว.) ในเรื่องกำหนดผลงานได้ไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของวงเงินงบประมาณหรือวงเงินประมาณการแล้ว นอกจากนี้ ในการประกวดราคาครั้งนี้ มีผู้เข้าร่วมยื่นข้อเสนอรวมทั้งผู้ฟ้องคดี จำนวน ๕ ราย และมีผู้ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น จำนวน ๔ ราย จึงยังฟังไม่ได้ว่า การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ดังกล่าวเป็นการกำหนดเงื่อนไขที่ไม่จำเป็น มีลักษณะเป็นการกีดกันการเสนอราคา หรือทำให้ไม่มีการแข่งขันด้านราคาอย่างเสรี หรือส่อไปในทางเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการบางราย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศประกวดราคาโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

๒.๘ คดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง : การกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐๘/๒๕๖๖)

กรณีพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้างยังไม่มีประกาศกำหนดให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และไม่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานทางปกครองย่อมสามารถกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุดังกล่าวได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ แต่ทั้งนี้การกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่มีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น การที่หน่วยงานทางปกครองกำหนดคุณสมบัติของอุปกรณ์กล้องโทรทัศน์วงจรปิดว่า อุปกรณ์ที่เสนอจะต้องเป็นผลิตภัณฑ์ภายใต้เครื่องหมายการค้าของผู้ผลิตจากประเทศในโซนอเมริกาเหนือหรือโซนยุโรป หรือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายกล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่ผลิตในประเทศไทยสามารถเข้าแข่งขันกันในการเสนอราคาได้ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว

สรุปคดี : เมื่อกล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่การรถไฟแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต้องการซื้อและจ้างติดตั้งตามประกาศงานจัดหาและติดตั้งระบบโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ทดแทนของเดิมจำนวน ๑๒ แห่ง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ยังไม่มีประกาศกำหนดให้เป็นผลิตภัณฑ์ที่ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และไม่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของกล้องโทรทัศน์วงจรปิดได้ตามความเหมาะสมและตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ แต่โดยที่ระเบียบการรถไฟแห่งประเทศไทยว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดว่า การจ้าง ให้ส่วนงานส่งเสริมกิจการของคนไทยและส่งเสริมผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศที่ได้รับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไทย โดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือฉบับล่าสุด ในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยอนุโลม ดังนั้น การกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่มีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุที่ผลิตในประเทศหรือกิจการของคนไทยสามารถเข้าแข่งขันได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕^๑ หรือฉบับล่าสุดในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยอนุโลม เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดคุณสมบัติของอุปกรณ์กล้องโทรทัศน์วงจรปิดไว้ในข้อกำหนดของผู้ว่าจ้าง (TOR) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเอกสาร

^๑ ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ ออกตามความในมาตรา ๖๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งจะกำหนดเกี่ยวกับพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน โดยพัสดุส่งเสริมการผลิตภายในประเทศจะถูกกำหนดไว้ในหมวด ๗/๑

ประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ข้อ ๔.๑.๑๗ และข้อ ๔.๒.๑๙ ว่า อุปกรณ์ที่เสนอจะต้องเป็นผลิตภัณฑ์ภายใต้เครื่องหมายการค้าของผู้ผลิตจากประเทศในโซนอเมริกาเหนือ หรือโซนยุโรป หรือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเท่ากับเป็นการกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะของกล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่มีผลเป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายกล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่ผลิตในประเทศไทยสามารถเข้าแข่งขันกันในการเสนอราคากับผู้ถูกฟ้องคดีในครั้งนี้ได้ จึงขัดต่อข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบดังกล่าว ส่งผลให้ประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีแบบแจ้งผลการคัดเลือกเบื้องต้นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นเนื่องจากมีข้อเสนอทางด้านเทคนิคไม่เป็นไปตามที่ได้ประกาศตามข้อ ๔.๑.๑๗ และข้อ ๔.๒.๑๙ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

๒.๙ คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ : การใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๕๒/๒๕๖๐)

ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามเงื่อนไขของกฎหมาย และผูกพันตามหลักเกณฑ์ที่ตนเองออก ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยว่า ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจมีลักษณะผิดปกติของร่างกายอันเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติการเข้ารับราชการตำรวจหรือไม่ แม้ว่าตามกฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจไว้ แต่เมื่อตามประกาศรับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจตามคดีนี้ มีเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจไว้ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงต้องผูกพันตามแนวทางที่กำหนดในประกาศดังกล่าว การที่ฝ่ายปกครองมีความเห็นว่าสภาพร่างกายของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย โดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงตามที่กำหนดในประกาศรับสมัครดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สรุปคดี : โดยที่มาตรา ๔๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับข้อ ๒ (๑๔) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้บุคคลที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจต้องไม่เป็นโรคหรืออาการใดที่ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจ ตามบัญชีแนบท้ายซึ่งตามบัญชีโรคหรืออาการที่ไม่ควรเป็นข้าราชการตำรวจ ตามข้อ ๒ (๑๔) แนบท้าย กฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจฯ กำหนดว่า ๑. ร่างกายผิดปกติ หรือพิกลรูป หรือพิการ ๑.๑ ศีรษะและหน้าผาดรูปจนดูน่าเกลียด ... ๑.๕ มือหรือเท้า ๑.๕.๑ บิดเก ๑.๕.๒ นิ้วมือหรือนิ้วเท้าด้วน ๑.๕.๓ นิ้วมือหรือนิ้วเท้า มีจำนวนมากกว่าหรือน้อยกว่าปกติ ๑.๕.๔ นิ้วบิดเกและทำงานไม่ถนัด ๑.๕.๕ ช่องระหว่างนิ้วมือหรือนิ้วเท้าติดกัน ๑.๕.๖ มือหรือเท้าผิวดรูปจนดูน่าเกลียด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้สมัครเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจในครั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีคุณสมบัติ

และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายและกฎ ก.ตร. ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังต้องปฏิบัติตามและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่ประกาศไว้ในประกาศรับสมัครของผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๕ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งมีรายละเอียดตามผนวก ก. และผนวก ข. อีกด้วย ในทำนองเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการรับสมัครและคัดเลือกในครั้งนี ก็ต้องปฏิบัติตามและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายและกฎ ก.ตร. ดังกล่าวข้างต้น และตามประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ด้วยเช่นเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ตามรายงานของคณะกรรมการแพทย์ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕ มีรายละเอียดของรายการตรวจร่างกายระบุไว้ในช่องรายการข้อ ๒.๑๔ ร่างกายผิดปกติหรือพิการ โดยคณะกรรมการแพทย์ระบุว่า เป็นเท้าแป และให้ความเห็นว่า ไม่ผ่านการตรวจร่างกาย เพราะเท้าแป ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดลักษณะของเท้าแปไว้ในหมายเหตุข้อ ๓ ท้ายผนวก ข. ในท้ายประกาศรับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกผู้มีวุฒิประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบเท่า เพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ข้อ ๑.๕.๖ ว่า “มือหรือเท้าผิดปกติจนน่าเกลียดพิจารณาในที่นั้นดูน่าเกลียดและเป็นปัญหาในการใช้งานหรือไม่ กรณีเท้าแป เดินเบะอย่างหนึ่งและเท้าแบนไม่มีอุ้งเท้า ซึ่งทั้งสองอย่างนี้ ให้ผ่านได้ ไม่มีปัญหาในการฝึกการใช้งาน” ดังนั้น แม้ว่าประกาศรับสมัครฯ จะได้กำหนดรับรองว่าความเห็นของคณะกรรมการแพทย์ให้ถือเป็นที่สุดก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริง จึงจะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ คดีนี้เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของเท้าแปแล้ว เห็นได้ว่าเท้าแปไม่ใช่โรคหรืออาการของโรค ลักษณะเท้าแปไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะในกฎหมายหรือกฎ ก.ตร. แต่เป็นลักษณะอย่างหนึ่งของร่างกายที่คณะกรรมการแพทย์อาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่ามีลักษณะที่ทำให้เห็นว่าเป็นลักษณะผิดปกติของร่างกายอันเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติการเข้ารับราชการตำรวจ ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดลักษณะของเท้าแปไว้ในหมายเหตุ ข้อ ๓ ท้ายผนวก ข. ในท้ายประกาศรับสมัครของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้อ ๑.๕.๖ ดังกล่าวแล้วข้างต้น ถือได้ว่าเป็นแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ และจากถ้อยคำในข้อ ๑.๕.๖ ย่อมแสดงให้เห็นว่า การที่คณะกรรมการแพทย์จะให้ความเห็นว่าเท้าแป เป็นลักษณะผิดปกติของร่างกายและวินิจฉัยว่าไม่ผ่านการตรวจร่างกายนั้น คณะกรรมการแพทย์จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและให้ความเห็นด้วยว่าลักษณะเท้าแปนั้น ดูน่าเกลียดและเป็นปัญหาในการฝึกการใช้งาน หรือเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เพียงว่าคณะกรรมการแพทย์ระบุในรายงานการตรวจร่างกายว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเท้าแป แล้วให้ความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการตรวจร่างกาย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ยังไม่ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในหมายเหตุท้ายผนวก ข. ของประกาศรับสมัครฯ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ประกาศรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกฯ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ โดยให้ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครฯ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

หมายเหตุ : ปัจจุบันได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยบังคับใช้พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งมีสาระสำคัญตามกฎหมายฉบับเดิม

๒.๑๐ คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ : การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๖๒/๒๕๖๗)

การพิจารณาให้ถอดถอนหัวหน้าภาควิชาออกจากตำแหน่ง ถือเป็นส่วนหนึ่งของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเตรียมการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อปรากฏว่าในการประชุมพิจารณาถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชา คณะกรรมการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงในกรณีที่ถูกกล่าวหาอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับยังฟังได้อีกว่าการนัดประชุมครั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นเหตุให้คำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาที่ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชามนุษยศาสตร์ โดยอาศัยมติของคณะกรรมการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ในการประชุมครั้งดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

สรุปคดี : กรณีข้อเท็จจริงตามคดีนี้ แม้จะฟังได้ว่าการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชามนุษยศาสตร์ จะเป็นการดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานภายในของคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ตามข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยคณะกรรมการประจำคณะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการจัดระบบบริหารงานในส่วนราชการระดับคณะ พ.ศ. ๒๕๕๙ ก็ตาม แต่เนื่องจากการพิจารณาให้ถอดถอนหัวหน้าภาควิชาออกจากตำแหน่งดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเตรียมการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในกรณีที่ถูกลดมติคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) กล่าวหา เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ก่อนที่คณะกรรมการดังกล่าวจะมีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง อีกทั้ง ในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ด้วย การแจ้งกำหนดวันประชุมของคณะกรรมการ

ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นที่กรณีปกติตามข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยคณะกรรมการประจำคณะ พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง หรือกรณีจำเป็นเร่งด่วนตามข้อ ๑๕ วรรคสอง ของข้อบังคับดังกล่าว ก็ต้องแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบ เนื่องจากกรณีจำเป็นเร่งด่วนมีผลเพียงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะประธานกรรมการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สามารถจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากวิธีการทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันเท่านั้น ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชา ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว จึงไม่สามารถเข้าร่วมลงมติถอดถอนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวอ้างได้ก็ตาม แต่กรณีเช่นนี้ก็หาได้ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีในการเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น การที่คณะกรรมการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ มีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชามนุษยศาสตร์ โดยไม่มีหนังสือเชิญผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกรรมการประจำคณะเข้าร่วมประชุม ถือเป็นกรณีนัดประชุมที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๑๕ ของข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งในการประชุมครั้งดังกล่าว คณะกรรมการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ไม่ได้ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวหาอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ การที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะผู้มีอำนาจถอดถอนหัวหน้าภาควิชาตามข้อเสนอของคณะกรรมการประจำคณะตามข้อ ๗ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ว่าด้วยการจัดระบบบริหารงานในส่วนราชการระดับคณะฯ มีคำสั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทาถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหัวหน้าภาควิชามนุษยศาสตร์ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ โดยอาศัยมติของคณะกรรมการประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน และเมื่อการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับค่าตอบแทนหากยังคงดำรงตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาต่อไปจนครบวาระการดำรงตำแหน่ง กรณีจึงถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำในการออกคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๑๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ : การนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๔๕/๒๕๖๗)

การนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้จากสถาบันการเงินมาเบิกค่าเช่าบ้านต้องมีวงเงินกู้ไม่เกินกว่าราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ และแม้จะตีความคำว่า “เพื่อชำระราคาบ้าน” หมายถึงการชำระราคาค่าจ้างก่อสร้างบ้านและการชำระราคาที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างบ้านดังกล่าว รวมถึงการชำระราคาค่าปรับปรุงที่ดินให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมสามารถใช้ก่อสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัยได้ด้วยก็ตาม แต่ก็ต้องปรากฏหลักฐานว่ามีการว่าจ้างให้ดำเนินการปรับปรุงที่ดินพร้อมการทำสัญญาจ้างก่อสร้างบ้านด้วย

สรุปคดี : พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๖ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่ฟ้องจังหวัดอุบลราชธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้าน บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ได้เช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกานี้.... จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายกำหนดโดยแจ้งชัดให้ข้าราชการสามารถนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ ดังนั้น การนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้จากสถาบันการเงินมาเบิกค่าเช่าบ้านจึงต้องมีวงเงินกู้ไม่เกินกว่าราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ และแม้จะตีความคำว่า “เพื่อชำระราคาบ้าน” หมายถึงการชำระราคาค่าจ้างก่อสร้างบ้านและการชำระราคาที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างบ้านดังกล่าว รวมถึงการชำระราคาค่าปรับปรุงที่ดินให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมสามารถใช้ก่อสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัยได้ด้วยก็ตาม แต่ก็ต้องปรากฏหลักฐานว่ามีการว่าจ้างให้ดำเนินการปรับปรุงที่ดินพร้อมกับการทำสัญญาจ้างก่อสร้างบ้านด้วย เมื่อข้อเท็จจริงตามคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทำสัญญากู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ในวงเงินที่มากกว่าค่าซื้อที่ดินและค่าก่อสร้างบ้านรวมกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในวงเงิน ๖๕๐,๐๐๐ บาท มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ในวงเงิน ๕๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเท่ากับราคาที่ดินและค่าก่อสร้างบ้านรวมกัน จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย

๒.๑๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของข้าราชการ : การพิจารณาอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔/๒๕๖๗ (ประชุมใหญ่))

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ซึ่งไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเองและทางราชการไม่สามารถจัดที่พักอาศัยให้ได้ โดยกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่สิทธิได้รับค่าเช่าบ้านดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับหลังอันเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิ หรือเป็นเหตุให้สิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านต้องระงับไป กล่าวคือ หากต่อมาภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุ เช่นว่านั้นได้ระงับไปแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นยอมสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านต่อไป สิทธิในการได้รับค่าเช่าบ้านจึงไม่มั่นคงถาวรตลอดไปจนถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุราชการ และเมื่อการใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกต่อทางราชการได้นั้น มีเงื่อนไขประการหนึ่งคือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ดังนั้น การที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับอนุมัติให้นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้าน แล้วต่อมาทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้ ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุจึงระงับสิ้นไปแล้ว สิทธิที่จะนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อมาเบิกค่าเช่าบ้านจึงต้องระงับไปด้วย

สรุปคดี : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๘ มีเจตนารมณ์ช่วยเหลือข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้นั้นต้องเดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ ซึ่งไม่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเองและทางราชการไม่สามารถจัดที่พักอาศัยให้ โดยกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าว ที่กำหนดว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ใดได้รับคำสั่งให้เดินทางไปประจำสำนักงานในต่างท้องที่ที่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการเท่าที่ต้องจ่ายจริงตามที่สมควรแก่สภาพแห่งบ้าน แต่อย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการทำระเบียบนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้น (๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว (๒) มีเคสสถานอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือคู่สมรสในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ โดยไม่มีหนี้ค้างชำระกับสถาบันการเงิน... และข้อ ๑๔ ที่กำหนดว่า ในกรณีที่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามระเบียบนี้ ได้เช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่ค้างชำระอยู่ในท้องที่ที่ไปประจำสำนักงานใหม่ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย และได้อาศัยอยู่จริงในบ้านนั้น ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้ดังกล่าวมาเบิกค่าเช่าบ้านได้ไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตรา

ค่าเช่าบ้านข้าราชการทำระเบียบนี้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้... แล้วเห็นว่า การใช้สิทธิของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือผ่อนชำระเงินกู้ของราคาบ้านที่ค้างชำระ มาเบิกต่อทางราชการตามข้อ ๑๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นฯ ได้นั้น ต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ เสียก่อน แต่ด้วยสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ตามข้อ ๖ เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขบังคับหลังอันเป็นเหตุให้สิ้นสิทธิ หรือเป็นเหตุให้สิทธิการได้รับ ค่าเช่าบ้านต้องระงับไป กล่าวคือ หากภายหลังความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยอันเนื่องมาจาก ทางราชการเป็นเหตุเช่นว่านั้นได้ระงับไปแล้ว ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้นย่อมสิ้นสิทธิที่จะได้รับ ค่าเช่าบ้านต่อไป สิทธิในการรับค่าเช่าบ้านจึงไม่มั่นคงถาวรตลอดไปจนถึงวันที่ข้าราชการผู้นั้น เกษียณอายุราชการ ด้วยเหตุนี้ หากข้าราชการส่วนท้องถิ่นสิ้นสิทธิที่จะได้รับค่าเช่าบ้านตามข้อ ๖ เสียแล้ว สิทธิที่จะนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑๔ ย่อมระงับสิ้นไปด้วยเช่นกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้รับค่าเช่าบ้านโดยมีสิทธิ นำหลักฐานการผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้าน แล้วต่อมา นายกองค้การบริหารส่วนตำบลโคกแย้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะจัดที่พักอาศัยให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี เข้าพักอาศัยในที่พักของข้าราชการ ตำแหน่งระดับ ๗ ขึ้นไป อันเป็นกรณีทางราชการจัดที่พัก ให้อยู่แล้วตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นฯ เป็นเหตุให้ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากทางราชการ เป็นเหตุหมดสิ้นไป และไม่สามารถนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิก ค่าเช่าบ้านได้อีกต่อไป กรณีดังกล่าวแม้จะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะต้องผ่อนชำระค่าเช่าซื้อ หรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน แต่ภาระดังกล่าวไม่ใช่ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากทางราชการเป็นเหตุอีกต่อไป กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน เพราะเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดที่พักอาศัยให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดตามข้อ ๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบดังกล่าว และสิทธิที่นำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อ มาเบิกค่าเช่าบ้านตามข้อ ๑๔ ของระเบียบเดียวกัน ย่อมระงับไปตั้งแต่นั้นเช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีงดการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อเพื่อผ่อนชำระราคาบ้าน จึงเป็นการกระทำที่ชอบ ด้วยกฎหมายแล้ว

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการสาธารณสุข : การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดต่อความสะอาดและความเรียบร้อยของถนนสาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๑/๒๕๖๗)

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การที่ถนนสาธารณะได้รับความเสียหายจากการบรรทุกดินของเอกชน แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเพียงแต่ทำการจับกุมและเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดเท่านั้น โดยไม่ได้แจ้งให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการล้าง กวาด เก็บ เศษดินที่ตกหล่น เพื่อป้องกันมิให้มีฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย และจัดการซ่อมแซมถนนและฝาท่อระบายน้ำที่ชำรุดเสียหาย รวมทั้งไม่ได้จัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง กรณีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

สรุปคดี : โดยที่เทศบาลตำบลบางเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และนายกเทศมนตรีตำบลบางเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้บรรทุกดินเข้าไปถมในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยใช้ชวยศรีสมิตรซึ่งเป็นถนนสาธารณะเป็นเส้นทางในการบรรทุกดิน ทำให้มีเศษดินตกหล่นจากรถบรรทุก มีฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย พื้นถนนและฝาท่อระบายน้ำชำรุดเสียหายหลายแห่ง ซึ่งแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำการจับกุมและเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๗ แล้วก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังมีหน้าที่และต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๔๖ ในการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการล้าง กวาด เก็บ เศษดินที่ตกหล่น เพื่อป้องกันมิให้มีฝุ่นละอองฟุ้งกระจาย และจัดการซ่อมแซมถนนและฝาท่อระบายน้ำที่ชำรุดเสียหายดังกล่าวด้วย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการล้าง กวาด เก็บ เศษดินที่ตกหล่น และจัดการซ่อมแซมถนนและฝาท่อระบายน้ำในชวยศรีสมิตรที่ชำรุดเสียหายให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าจะขอรับผิดชอบและซ่อมแซมความชำรุดเสียหายของเส้นทางให้กลับคืนสู่สภาพเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีได้ปฏิบัติตามหนังสือ

ฉบับดังกล่าว อีกทั้งภายหลังการบรรทุกดินแล้วเสร็จ ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซ่อมแซมถนนและฝาท่อระบายน้ำแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งไว้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงยังคงมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ โดยจัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

๓.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน : การใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๘/๒๕๖๗)

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ในเขตพื้นที่ของตน แต่การเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อไม่ปรากฏว่าการนำที่ดินซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ไปจัดทำโครงการก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้รับความสะดวกในการใช้ทางสาธารณประโยชน์ จึงถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

สรุปคดี : คดีนี้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในขณะที่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชนอย่างไรก็ดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวก็ตาม แต่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเพื่อจัดทำโครงการก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชน ซึ่งเป็นการจัดทำกิจการในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรตามมาตรา ๖๘ (๗) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ อันเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง

เป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อีกอย่างหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะที่เป็นทบวงการเมืองตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ชอบที่จะต้องดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ทบวงการเมืองใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้ดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือขออนุญาตใช้ที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจัดทำโครงการก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชนบริเวณทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเรื่องดังกล่าว แม้อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้นายอำเภอเมืองเชียงรายพิจารณานำเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย อันเป็นกรณีผู้ถูกฟ้องคดีขออนุญาตใช้ที่ดินตามมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีผลใช้บังคับแล้วในขณะที่มีหนังสือข้างต้น แต่ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงรายพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบการขออนุญาตดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำที่ดินซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ไปจัดทำโครงการก่อสร้างอาคารร้านค้าชุมชน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้รับความสะดวกในการใช้ทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

๔.๑ ความรับผิดชอบจากการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๐๓/๒๕๖๗)

เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลเลยไม่ควบคุมดูแลการก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแนบท้ายสัญญาจ้างก่อสร้าง เป็นเหตุให้สะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี พังถล่มจนมีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเป็นผลโดยตรงมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่เทศบาลตำบลต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

สรุปคดี : เทศบาลตำบลท่าหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะผู้ว่าจ้างทำของ ตามมาตรา ๔๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมต้องรับผิดชอบในฐานะเลือกหาผู้รับจ้าง คือ บริษัท ท. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ให้ก่อสร้างสะพานสมโภชน์กรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี อันเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่อยู่ในความรับผิดชอบที่เทศบาลตำบลท่าหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องทำขึ้นเพื่อบริการสาธารณะด้านบำรุงทางบกและทางน้ำตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ผู้รับจ้างได้ใช้วัสดุก่อสร้างสะพานไม่เป็นไปตามแบบแปลนก่อสร้าง และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยไม่ควบคุมดูแลการก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแนบท้ายสัญญาจ้างก่อสร้าง ทำให้สะพานไม่มั่นคงแข็งแรงและพังถล่มลงมา เป็นเหตุให้ประชาชนที่สัญจรผ่านสะพานพิพาทรวมถึงผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งคณะกรรมการตรวจการจ้าง และผู้ควบคุมงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๖๕ และข้อ ๖๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยควบคุมดูแลตรวจสอบงานก่อสร้างทุกขั้นตอน ทั้งการใช้วัสดุก่อสร้างและการก่อสร้างต้องเป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดที่กำหนดไว้ในสัญญาทุกประการ รวมทั้งพิจารณาตรวจรับงานจ้างโดยละเอียด และรอบคอบ ย่อมพบข้อพิรุณซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้เกิดเหตุสะพานพังถล่มจนเกิดความเสียหายดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมต้องรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกอีกด้วย พอดีการณ์ดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

นอกจากนี้ การที่นายกเทศมนตรีตำบลท่าหลวงได้รับรายงานเรื่องการชำรุดของสะพานดังกล่าวแล้ว ซึ่งแม้นายกเทศมนตรีตำบลท่าหลวงจะได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซ่อมแซมสะพานดังกล่าวหลายครั้งแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่สามารถซ่อมแซมให้สะพานใช้งานได้อย่างปลอดภัย นายกเทศมนตรีตำบลท่าหลวงจึงควรต้องทราบแล้วว่าสะพานดังกล่าวมีความชำรุดเสียหายและไม่อาจแก้ไขได้โดยง่าย โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นสายเคเบิลที่ยึดโยงสะพานซึ่งเป็นโครงสร้างสำคัญที่สุดของสะพาน ซึ่งมีปัญหาเรื่องการรับน้ำหนักและไม่อาจใช้สัญจรไปมาได้อย่างปกติ หากไม่ซ่อมแซมสะพานให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้อย่างปลอดภัย ย่อมจะก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้สะพานอย่างแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่มีประชาชนใช้สะพานจำนวนมาก ย่อมจะทำให้สะพานรับน้ำหนักมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้สะพานเกิดความชำรุดเสียหายเพิ่มมากขึ้นจนอาจพังถล่มลงมาเป็นอันตรายแก่ประชาชนผู้ใช้สะพานได้ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาสะพานให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยในการใช้งาน มิได้ดำเนินการให้มีการซ่อมแซมสะพานให้มีความมั่นคงแข็งแรงตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และการที่นายกเทศมนตรีตำบลท่าหลวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งห้ามไม่ให้ประชาชนใช้สะพานหรือสั่งปิดสะพานเพื่อป้องกัน

การเกิดอันตรายจากการชำรุดของสะพานนั้นได้ ในกรณีที่เห็นได้ว่าหรือคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้น ในเขตท้องถนนของตนตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๒๑ วรรคสอง (๑) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่มิได้มีการออกคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจนเป็นเหตุให้สะพานดังกล่าว เกิดความเสียหายมากขึ้นจนพังถล่มลงมา ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บและรถจักรยานยนต์ของผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย ถือเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังที่จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ซึ่งอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเป็น ผลโดยตรงมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกกรณีหนึ่งด้วย

๔.๒ ความรับผิดจากการทำหรือแก้ทางระบายน้ำที่ไหลผ่านทางหลวงหรือออกจากทางหลวง หรือไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๐๖/๒๕๖๖)

การที่กรมทางหลวงก่อสร้างและขยายทางหลวงเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมขัง บริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้กรมทางหลวงทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่กรมทางหลวงไม่ได้ทำการแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติ ทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงถือได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากปัญหาน้ำท่วมขังบ้าน ของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการที่กรมทางหลวงมิได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว และเมื่อกรมทางหลวง มิได้แก้ไขให้การระบายน้ำที่ไหลผ่านและออกจากทางหลวงไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้โดยสะดวก เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังบ้านของผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องตลอดมา กระทบต่อการที่จะอยู่อาศัยได้อย่างปกติสุข และรวมถึงทรัพย์สินได้รับความเสียหายด้วย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สรุปคดี : เดิมบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดทางหลวงหมายเลข ๑๐๑๖ พื้นที่ ริมทางหลวงดังกล่าวมีร่องระบายน้ำตลอดแนวทั้งสองฝั่งทาง และมีที่ระบายน้ำใต้ทางหลวงอยู่หลายแห่ง เมื่อฝนตกน้ำฝนจะไหลจากผิวทางจราจรลงในร่องระบายน้ำที่อยู่ริมทางและไหลไปยังพื้นที่ที่ใช้ในการ ทำเกษตรกรรม โดยมีได้ไหลลงไปยังบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดีโดยตรง น้ำจึงไม่ท่วมขังบ้านของผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ถึงกลางปี พ.ศ. ๒๕๕๖ กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำการก่อสร้าง และขยายทางหลวงดังกล่าวเติมพื้นที่เขตทางหลวง มีผลทำให้ทางเท้าที่อยู่ริมทางหลวงติดกับบ้านพักอาศัย ของผู้ฟ้องคดี และทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีอยู่ในพื้นที่ระดับต่ำกว่าผิวทางจราจร เมื่อพื้นที่ในบ้าน และรอบบ้านของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นพื้นที่ระดับต่ำกว่าทางหลวงและเป็นหลุมแอ่งกระทะ จึงเห็นได้ว่า เมื่อถึงช่วงฤดูฝนและฝนตกย่อมมีผลให้น้ำฝนที่ตกลงบนผิวทางไหลสะสมมารวมกันผ่านริมทางเท้า หน้าบ้านและไหลลงไปยังพื้นที่รอบบ้านของผู้ฟ้องคดีตรงบริเวณทางเข้า-ออก ซึ่งอยู่ระหว่างบ้าน

ของผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่อยู่ข้างเคียง เมื่อน้ำดังกล่าวได้ไหลลงไปรวมกับน้ำที่อยู่รอบบ้านของผู้ฟ้องคดี ย่อมทำให้น้ำที่อยู่บริเวณนั้นมีปริมาณมาก ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการวางท่อระบายน้ำแนวขวาง ลอดใต้ทางหลวงที่ก่อสร้าง โดยปลายท่อระบายน้ำดังกล่าวได้ระบายน้ำจากด้านขวาทางมาสู่ด้านซ้ายทาง ไหลลงบริเวณข้างบ้านของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นลำเหมืองสาธารณะที่มีสภาพตื้นเขินและอยู่ในระดับเดียวกับ พื้นบ้านของผู้ฟ้องคดี ย่อมส่งผลให้การระบายน้ำในพื้นที่ดังกล่าวทำได้ช้าและยากลำบากกว่าเดิม อีกทั้ง ข้อต่อของท่อระบายน้ำลอดใต้ทางหลวงต่อกันไม่สนิท ท่อลาดเอียงไม่ได้ระดับ และท่อระบายน้ำ ใต้ทางเท้ามีประสิทธิภาพในการระบายน้ำลดลงไม่ถึงร้อยละ ๒๐ เนื่องจากปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดอุทกภัย และมีดินโคลนไหลลงสู่ระบบท่อจำนวนมาก มีผลให้การระบายน้ำจากบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี ที่ไหลลงไปยังท่อระบายน้ำใต้ทางเท้าและลอดใต้ทางหลวง และพื้นที่รับน้ำปลายทางไม่สะดวก ตามลำดับ จึงเป็นเหตุให้น้ำท่วมขังบ้านของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่กลางปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ต่อเนื่องตลอดมา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถอยู่อาศัยได้ตามปกติและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย เมื่อพิจารณามาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากผู้อำนวยการทางหลวง ทำหรือแก้ทางระบายน้ำที่ไหลผ่านทางหลวง หรือทำหรือแก้ทางระบายน้ำ ออกจากทางหลวงเพื่อไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะที่ใกล้เคียงตามความจำเป็นได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ แก้ไขปัญหาให้น้ำไหลลงจากทางหลวงเข้าท่วมขังบ้านของผู้ฟ้องคดีที่พักอาศัยอยู่ในย่านชุมชน และให้การระบายน้ำที่ไหลผ่านและออกจากทางหลวงไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้โดยสะดวก แต่เมื่อ ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากกรณีดังกล่าวได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ทำการแก้ไขแต่อย่างใด ถือได้ว่าความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากปัญหาน้ำท่วมขัง บ้านของผู้ฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงต้องพึงว่าผลจากการกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดีในการก่อสร้างและขยายทางหลวงในช่วงที่เกิดข้อพิพาทเป็นเหตุให้น้ำจากทางหลวง ไหลลงท่วมขังบ้านของผู้ฟ้องคดี และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แก้ไขให้การระบายน้ำที่ไหลผ่านและออกจาก ทางหลวงไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะได้โดยสะดวก เป็นเหตุให้น้ำท่วมขังบ้านของผู้ฟ้องคดีต่อเนื่องตลอดมา กระทั่งต่อการที่จะอยู่อาศัยได้อย่างปกติสุขและรวมถึงทรัพย์สินได้รับความเสียหายด้วย จึงเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๕. แนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง

- ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของหน่วยงานทางปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘/๒๕๖๐)

ในการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ๆ แม้จะไม่มีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจรัฐดังกล่าวก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อันถือเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากหน่วยงานทางปกครองในการนำเครื่องเฮลิคอปเตอร์ทำการบินสำรวจป่าไม้และป่าชายเลน แล้วเกิดอุบัติเหตุเครื่องเฮลิคอปเตอร์ตกและได้รับบาดเจ็บ โดยมีสาเหตุจากความผิดของเจ้าหน้าที่และมีใช้กรณีที่จะถือได้ว่าเหตุเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวก็ยังคงมีหน้าที่ชำระค่าทดแทนความเสียหายให้แก่เจ้าหน้าที่นั้นภายใต้หลักการข้างต้น

สรุปคดี : กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการตามแผนการใช้อากาศยานเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับมอบหมายให้นำเครื่องเฮลิคอปเตอร์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ขึ้นทำการบินสำรวจป่าไม้และป่าชายเลนของอำเภอกุยบุรี อำเภอสามร้อยยอด และอำเภอบางแพ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และช่างเครื่องบินอีก ๑ คน ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กำลังขับขี้อุปกรณ์เฮลิคอปเตอร์อยู่เหนือพิกัดเป้าหมายปรากฏว่าเครื่องยนต์ได้ดับทันทีโดยไม่มีสิ่งบอกเหตุหรือไฟเตือนแจ้งเหตุ ทำให้เครื่องเฮลิคอปเตอร์ตกเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับบาดเจ็บ นั้น แม้ข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่า อุบัติเหตุเฮลิคอปเตอร์ตกที่เกิดขึ้นเกิดจากอะไหล่เสื่อมคุณภาพ ซึ่งอะไหล่ดังกล่าวเป็นของแท้จากตัวแทนจำหน่ายของบริษัทผู้ผลิต ซึ่งบริษัทดังกล่าวได้ยินยอมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในฐานะผู้ผลิตให้ผู้ถูกฟ้องคดีการที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งเครื่องเฮลิคอปเตอร์ไปซ่อมที่บริษัท ร. จึงไม่ใช่สาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุแต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ แต่โดยที่ในการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แม้ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจรัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดดังกล่าวได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หน่วยงานทางปกครองจึงมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แม้จะไม่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือที่เรียกว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิด ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในการนำเครื่องเฮลิคอปเตอร์

ทำการบินสำรวจป่าไม้และป่าชายเลน และเครื่องเฮลิคอปเตอร์ได้เกิดอุบัติเหตุตกลงมา โดยมีใช้ความผิดของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ แต่เกิดจากชิ้นส่วนที่เปลี่ยนใหม่เสื่อมคุณภาพ ซึ่งบริษัทผู้ผลิตและบริษัทผู้รับจ้างซ่อมได้ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ชำระค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่



ศาลฎีกา - สำนักงานศาลฎีกา