เรื่องเล่า ... คดีปกครอง
เปิดปมคิด พิชิตปมปัญหา *by* ลุงเป็นธรรม เล่ม ๔

: ยกที่ดินให้ราชการใช้ประโยชน์ ... เมื่อ “ไม่ใช้” ขอคืนครับ !

: “คุณหมอ ... ขา” จ่ายค่าเสียหายด้วยค่ะ ... ?

: ผมหยุดงานเพราะป่วยจริง ... ไม่ได้ละทิ้งหน้าที่ครับ !

: “กลิ่นเหม็น” ไม่หมดไป ... เหตุใด ? ไม่เพิกถอนใบอนุญาต !

: หลบหนีโทษจำคุก ... หมดสิทธิรับบำนาญ

: “ท่อระบายน้ำ” ความจำเป็นที่ต้องมี ... กับความเดือดร้อนที่เกินควร ?

: ต่อเติมอาคารโดยไม่ชอบ ... ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ต้องรับผิดหรือไม่ ?

: อนุโลมให้ตั้งแผงลอย มิใช่อนุญาต ... สั่งห้ามขายได้ครับ !

ฯลฯ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“เรื่องเล่า ... คดีปกครอง เปิดปมคิด พิชิตปมปัญหา *by* ลุงเป็นธรรม เล่ม ๔”

โดย สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง
สงวนลิขสิทธิ์
พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๕๘
จำนวน ๒,๐๐๐ เล่ม

ISBN: ๙๗๘-๖๑๖-๓๓๓-๐๕๕-๐

จัดพิมพ์โดย :
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ สายด่วน ๑๓๕๕
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๔๕
http://www.admincourt.go.th

พิมพ์ที่ : บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด
๗๔๕ ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๓ ๙๐๔๐-๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๓ ๓๒๒๕

คำนำ

สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการได้จัดทำบทความทางวิชาการ (สั้น) โดยนำตัวอย่างจากคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจมาเรียบเรียงเป็นเรื่องราวเผยแพร่ในสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ และเห็นว่า บทความทางวิชาการดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง จึงได้รวบรวมจัดทำเป็นรูปเล่มหนังสือ "เรื่องเล่า ... คดีปกครอง เปิดปมคิด พิชิตปมปัญหา *by* ลุงเป็นธรรม" นับเป็นเล่ม ๔ แล้ว โดยมีลุงเป็นธรรมเป็นตัวละครเอกในการดำเนินเรื่อง พร้อมทั้งจัดทำบทสรุปสาระสำคัญตลอดจนหลักกฎหมายและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากบทความแต่ละเรื่อง เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้สนใจศึกษาค้นคว้า

สำนักงานศาลปกครอง จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะมีส่วนในการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อีกทั้งเป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการกฎหมายและผู้สนใจโดยทั่วไป

(นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑.	ยกที่ดินให้ข้าราชการใช้ประโยชน์ ... เมื่อ “ไม่ใช้” ขอคืนครับ !	๑
๒.	ห้วยผาลาด ... ฝาย ! กักเก็บน้ำ *(ตา)* ?	๖
๓.	มีกรรมสิทธิ์ตามสัญญาซื้อขาย ... ต้อง “ย้ายเจ้าบ้าน” เดิม !	๑๒
๔.	คับข้องใจจากผู้บังคับบัญชา ... มาฟ้องศาลได้เมื่อใด ? ครับ !!	๑๗
๕.	ช่วยผู้ต้องหาให้รับโทษน้อยลง ... จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายครับ !	๒๒
๖.	สร้างบ้านชิดติดกัน ... ฉัน ! (ไม่) ยินยอม	๒๘
๗.	“ไม่มีสิทธิ” โดยชอบด้วยกฎหมาย ... ก็ “ไม่ได้รับสิทธิ” คุ้มครอง	๓๓
๘.	“คุณหมอ ... ขา !” จ่ายค่าเสียหาย ด้วยค่ะ ... ?	๓๘
๙.	รถยนต์ตกท่อระบายน้ำ ... บริษัทรับประกันฟ้องให้รับผิด !	๔๔

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๑๐.	ท่านครับ ... ? คืนรถยนต์ให้ผมด้วย ... ?	๔๙
๑๑.	ผมหยุดงานเพราะป่วยจริง ... ไม่ได้ละทิ้งหน้าที่ครับ !	๕๔
๑๒.	วิสัย “ตำรวจ” ... ต้องตรวจหลักฐาน	๕๙
๑๓.	บ้านพัง ! เพราะการก่อสร้างผิดแบบ	๖๔
๑๔.	โฆษณาสถานพยาบาล ... จำกัดสิทธิ ? เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค	๖๙
๑๕.	ใบอนุญาตถูกพักใช้ ... เพราะโอ้อวดสรรพคุณ (ยา) เกินจริง !	๗๔
๑๖.	“กลิ่นเหม็น” ไม่หมดไป ... เหตุใด ? ไม่เพิกถอนใบอนุญาต !	๘๐
๑๗.	แผงลอยนี้ ... ผม (ผู้ค้าเดิม) มีสิทธิได้ !	๘๕
๑๘.	“ทหารพิการ” ขอบำเหน็จพิเศษให้ผมเถอะครับ !	๙๐
๑๙.	ประกันสังคมปฏิเสธจ่ายค่ารักษาพยาบาล ... *“ไม่ตัดสิทธิ”* เบิกราชการ	๙๕
๒๐.	หลบหนีโทษจำคุก ... หมดสิทธิรับบำนาญ	๑๐๐
๒๑.	“ชู้สาว” ? วินัยและศีลธรรม	๑๐๕

เรื่องที่	ชื่อเรื่อง	หน้า
๒๒.	อุบัติเหตุถึงตาย ... เพราะไม่สวมหมวกนิรภัย ! ให้รับผิดด้วย	๑๑๐
๒๓.	อ่านไม่เข้าใจ ! ... เพราะเหตุใด ? ใช้ภาษาอังกฤษใน “ประกาศ”	๑๑๕
๒๔.	ที่ดินที่หายไป ... ชดใช้ให้ด้วยครับ !	๑๒๐
๒๕.	“ท่อระบายน้ำ” ความจำเป็นที่ต้องมี ... กับความเดือดร้อนที่เกินควร ?	๑๒๕
๒๖.	“ระเบียงบ้าน” สร้างมานานกว่า ๒๐ ปี ... เพิ่งมีคำสั่งรื้อถอน !	๑๓๐
๒๗.	จำกัดอายุ ... แต่ไม่จำกัดสิทธิเกินจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ	๑๓๕
๒๘.	“ปวดฟันผุ แต่ถอนฟันคุด” ... (ไม่) ผิดจรรณยาบรรณแพทย์ !	๑๓๙
๒๙.	ต่อเติมอาคารโดยไม่ชอบ ... ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ต้องรับผิดหรือไม่ ?	๑๔๔
๓๐.	อนุโลมให้ตั้งแผงลอย มิใช่อนุญาต ... สั่งห้ามขายได้ครับ !	๑๔๙

เรื่องที่ ๑ ยกที่ดินให้ราชการใช้ประโยชน์ ...
เมื่อ“ไม่ใช้” ขอคืนครับ !

“พี่หนึ่ง หลายปีก่อน พ่อบริจาคที่ดินให้ทางราชการเพื่อให้หน่วยงานราชการที่พ่อยกให้ได้ใช้ประโยชน์ แต่ทำไมหน่วยงานที่พ่อยกให้กลับมอบที่ดินให้หน่วยงานอื่นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น” สองกล่าวกับพี่สาวระหว่างขับรถผ่านที่ดินที่พ่อยกให้ทางราชการใช้ประโยชน์เมื่อหลายปีก่อน

“อืม ... ใช่ พี่ว่าพี่จะขอคืน” หนึ่งตัดสินใจที่จะขอคืนที่ดินตามที่คิดมาตลอด

“ขอคืนได้เหรอครับพี่หนึ่ง พ่อเราก็เสียไปแล้ว และหน่วยงานอื่นที่รับมอบที่ดินได้ใช้ประโยชน์ไปแล้วด้วย” สองทำหน้าครุ่นคิด

“พี่ก็ไม่รู้ว่าจะขอคืนได้มั๊ย เอาอย่างนี้ดีกว่า เย็นนี้เราไปขอคำปรึกษาคุณลุงเป็นธรรมกันดีกว่านะ ลุงน่าจะช่วยเราได้”

เย็นวันนั้นสองพี่น้องเล่าเรื่องราวให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“การบริจาคที่ดิน โดยมีเจตนาให้ทางราชการใช้ประโยชน์มีอยู่เสมอ แม้จะไม่เป็นข่าวครึกโครมทางหน้าหนังสือพิมพ์ แต่ภายหลังจากที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินได้บริจาคไปแล้ว และทางราชการผู้รับบริจาคไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของผู้บริจาค บางครั้งผู้บริจาคหรือทายาทได้มีการขอคืนที่ดินดังกล่าว” ลุงเป็นธรรมกล่าว

“มีอุทาหรณ์คดีปกครองที่น่าสนใจเกี่ยวกับการขอคืนที่ดินที่ยกให้ราชการ แต่ทางราชการที่รับการยกให้ไม่ได้ใช้ประโยชน์ แต่กลับให้หน่วยงานราชการอื่นเป็นผู้ใช้ประโยชน์แทน ... ลุงจะเล่าให้ฟัง”

คดีนี้ผู้บริจาคที่ดินให้กับทางราชการเสียชีวิต **ผู้จัดการมรดกจึงได้ขอที่ดินดังกล่าวคืน** เนื่องจากเห็นว่าทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของผู้ยกให้

โดยคดีนี้ ดาบตำรวจ ส. ได้ยกที่ดินเนื้อที่ ๓ ไร่ ๓ งาน ๕๓๑/๑๐ ตารางวา ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อปลูกสร้างบ้านพักข้าราชการตำรวจเมื่อปี ๒๕๒๓ กรมธนารักษ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงได้ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน จนกระทั่งปี ๒๕๒๗ กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดินทั้งแปลงก่อสร้างหัวงานโครงการชลประทานเขาระกำขยาย โดยใช้เนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๒๕๘/๑๐ ตารางวา *ยังเหลือที่ดินอีก ๑ ไร่ ๒๗๓/๑๐ ตารางวา* ต่อมา ปี ๒๕๒๘ ดาบตำรวจ ส. เสียชีวิต ปี ๒๕๓๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวรวมทั้งที่ดินแปลงอื่นที่ใช้ประโยชน์ในโครงการชลประทานเขาระกำขยายไปยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ต่อมาในปี ๒๕๔๓ บุตรของผู้ตายมีหนังสือขอคืนที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่คืน โดยอ้างว่าทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุทั้งแปลงแล้ว หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แล้วได้ฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนที่ดินแปลงดังกล่าวออกจากทะเบียนราชพัสดุและส่งมอบโฉนดที่ดินและที่ดินคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และมาตรา ๑๓๐๕ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อมีการยกที่ดินให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ในราชการ จะทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นที่ราชพัสดุโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือ

กรรมสิทธิ์แทนรัฐ และส่วนราชการมีสิทธิที่จะเข้าใช้ประโยชน์นั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้และที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ *(ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์)*

สำหรับการที่จะโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุซึ่งเป็น "ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ" คืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทของผู้ยกให้นั้น

มาตรา ๘ และมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้การโอนกรรมสิทธิ์ดังกล่าวต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ และการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือถอนการหวงห้ามของที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต้องเป็นกรณีที่เลิกใช้ประโยชน์หรือสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ราชพัสดุที่ทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป และต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

คดีนี้จึงมีประเด็นสำคัญคือ ***ที่ดินที่ดาบตำรวจ ส. ยกให้กับราชการกรมตำรวจเป็นที่สาธารณสมบัติที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ ?***

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ดาบตำรวจ ส. ยกที่ดินให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ระบุวัตถุประสงค์ว่าเพื่อใช้ประโยชน์ราชการกรมตำรวจ แต่ไม่มีการระบุข้อความที่เป็นเงื่อนไขว่าเมื่อทางราชการไม่ใช้หรือเปลี่ยนการใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นแล้วจะต้องคืนที่ดินแก่ผู้ยกให้ กรณีจึงเป็น

การอุทิศที่ดินให้ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขและไม่ได้คิดมูลค่าอย่างใดตอบแทน ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ดาบตำรวจ ส. สละการครอบครองที่ดินพิพาทโดยการยกให้เป็นต้นมาและเป็นที่ราชพัสดุอันเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ดังนั้น เมื่อกรมชลประทานได้รับมอบและใช้ที่ดินเนื้อที่ ๒ ไร่กว่า ในการก่อสร้างหัวงานโครงการชลประทานเขาระกำขยาย ส่วนที่ดินที่เหลือเนื้อที่ ๑ ไร่กว่า ได้ถูกนำไปรวมกับที่ดินแปลงอื่นในบริเวณใกล้เคียงที่ได้ใช้ประโยชน์ในโครงการเดียวกันและได้ถูกนำไปยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๒ การคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาทให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทจึงไม่อาจกระทำได้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทคืนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๔/๒๕๕๕)*

บทสรุป

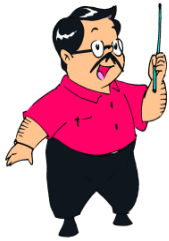
"ที่ดินที่ยกให้ทางราชการเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนับตั้งแต่วันยกให้ หากไม่ได้มีเงื่อนไขกำหนดไว้และทางราชการได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ไม่อาจคืนที่ดินตามคำขอได้" ลุงเป็นธรรมสรุป

"ครับ เป็นอย่างนี้นี่เอง" สองพยักหน้าเข้าใจ

"การยกที่ดินให้ทางราชการ ผู้ยกให้หรือผู้บริจาคล้วนมีเจตนาชัดเจนที่จะเห็นการใช้ที่ดินนั้นเพื่อประโยชน์กับราชการอย่างแท้จริง แต่เมื่อเห็นว่าราชการไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ ก็ถือเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ผู้ยกให้อยากจะขอคืนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งเมื่อมีการขอคืน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องชี้แจงเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้ผู้ยกให้หรือทายาทให้เข้าใจครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าวถึงการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

"ค่ะ ลุงเป็นธรรม เราจะไปยื่นคำขอกับเจ้าหน้าที่ค่ะ และเขาคงให้เหตุผลกับเราได้" หนึ่งชี้แจง

เรื่องที่ ๒ ห้วยผาลาด ... ฝาย ! กักเก็บน้ำ *(ตา)* ?



ลุงเป็นธรรมนั่งดูทีวีอยู่กับหลานสาวและหลานชาย ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการเสนอข่าวน้ำท่วมที่นาของชาวบ้านที่มีสาเหตุมาจากการสร้างเขื่อนของกรมชลประทาน

"น่าสงสารชาวบ้านนะ แทนที่มีเขื่อนแล้วจะดี จะได้มีน้ำทำการเกษตรอย่างเพียงพอ แต่บางทีก็กลายเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้ชาวบ้าน ถ้าบริหารจัดการไม่ดี" ลุงเป็นธรรมกล่าวกับหลานสาวและหลานชายหลังจากดูข่าวน้ำท่วมจบลง

"กรณีนี้ถือว่าหน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายถูกต้องมั๊ยคะ" แสงโสมถามลุงเป็นธรรม

"ใช่ครับ กรณีนี้กรมชลประทานเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ การสร้างเขื่อนถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หากเกิดความเสียหายขึ้น จะต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าว

"ลุงเป็นธรรมครับ กรณีอย่างนี้เคยมีการฟ้องร้องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายหรือเปล่าครับ" จ้อนผู้เป็นหลานชายถามด้วยความอยากรู้และอยากฟังลุงเล่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากคดีปกครอง

"มีสิ ... กรณีแบบนี้ศาลปกครองเคยวินิจฉัยไว้หลายคดีเชียวล่ะครับ เช่น ในคดีที่ชาวนาถูกน้ำท่วมขังพื้นที่ทำนา ทำให้เก็บเกี่ยวข้าวไม่ได้ จ้อนรู้มั๊ยครับ "ข้าว" ถือเป็นผลผลิตของชาวนาไทย ที่มีมาแต่สมัยโบราณ และข้าวไทยเป็นที่ยอมรับว่าดีที่สุดและครองแชมป์การส่งออกรายใหญ่ที่สุดในโลกกันเลยทีเดียว "ข้าว" จึงเป็นผลผลิตที่สำคัญต่อการสร้างรายได้ให้กับชาวนาและหากปีใดปลูกข้าวไม่ได้ผลผลิตที่ดีหรือไม่สามารถ

ปลูกข้าวได้อันเนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น น้ำท่วมนา มีฝูงแมลงทำลายข้าว จะทำให้ชาวนาดำรงชีวิตอยู่อย่างลำบากลุงจะเล่าคดีปกครองให้ฟัง”

คดีนี้เป็นเรื่องของผู้ประกอบอาชีพชาวนา ถูกน้ำท่วมขังพื้นที่ทำนากว่า ๗ ไร่ เนื่องจากการสร้างฝายน้ำล้นของกรมชลประทาน เมื่อปี ๒๕๒๖ ทำให้ทำนาไม่ได้ ๒๔ ปี จากที่เคยเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวได้ปีละ ๒๐๐ กระสอบ มีรายได้กว่าปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท แต่กลับต้องซื้อข้าวกินทุกเดือน จนกระทั่งปี ๒๕๕๐ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

โดยผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้มีผลมาจากการก่อสร้างฝายน้ำล้น แต่ฝายน้ำล้นได้ก่อสร้างตามความต้องการของราษฎรในพื้นที่และเป็นการกักเก็บน้ำในลำห้วยที่มีอยู่เดิม อีกทั้งพื้นที่ทำนาของผู้ฟ้องคดีมีสภาพเป็นที่ลุ่มต่ำ และเจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ติดลำห้วยลาดได้สร้างทำนบดินปิดกั้นลำห้วยโดยวางท่อเป็นทางระบายน้ำ แต่น้ำไม่ไหลเพราะมีขยะอุดตันกีดขวางหน้าท่อ ดังนั้น จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๕๑

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อการก่อสร้างฝายน้ำล้นเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำนาในที่ดินของตนได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อเนื่องมาจนถึงวันฟ้องคดี **คือวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ? และการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยลาดเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?**

ในประเด็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปี เฉพาะการฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เท่านั้น ส่วนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ จนถึงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา *(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๐/๒๕๕๑)*

เมื่อศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ถึงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จึงมีปัญหาว่า **การก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยลาดเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? และผู้ฟ้องคดีจะได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพียงใด ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การก่อสร้างฝายน้ำล้นเพื่อทดน้ำในลำห้วยลาดและกักเก็บน้ำไว้ใช้ในฤดูแล้งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน

จากผลสำรวจการวัดระดับผิวน้ำเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ พบว่า ระดับผิวน้ำบริเวณหน้าทำนบดินอยู่ในระดับเดียวกันกับระดับผิวน้ำบริเวณฝายน้ำล้นและมีระดับต่ำกว่าระดับผิวน้ำในลำห้วยลาดจุดหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพียงเล็กน้อย จึงเห็นได้ว่าระดับผิวน้ำจุดบริเวณหน้าฝาย และจุดบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝั่งของทำนบดินมีระดับใกล้เคียง นอกจากนี้ สภาพพื้นที่นาของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ลุ่มต่ำและมีระดับต่ำกว่าระดับการกักเก็บน้ำในลำห้วย โดยในช่วงฤดูแล้งระดับผิวน้ำในพื้นที่นามีน้ำท่วมขังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าระดับน้ำหน้าฝายเพียงเล็กน้อย ประกอบกับจากการสอบถามผู้นำท้องถิ่นฟังได้ว่า หลังจากสร้างฝายน้ำล้นแล้วที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำนาได้เนื่องจากน้ำท่วมขังตลอดปี จึงเชื่อได้ว่า การสร้างฝายน้ำล้นห้วยลาดและระดับน้ำในฝายเป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังโดยปราศจากข้อสงสัยว่า ระดับน้ำที่กักเก็บในฝายน้ำล้นมีผลทำให้เกิดน้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดี *การสร้างทำนบดินปิดกั้นลำห้วยจึงไม่ได้มีส่วนทำให้ระดับน้ำในลำห้วยแตกต่างไปจากระดับน้ำที่เก็บกักโดยฝายน้ำล้นและไม่ได้เป็นเหตุให้เกิดน้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดี เมื่อการ**ก่อสร้างฝายน้ำล้นปราศจากการสร้างระบบป้องกันมิให้น้ำในลำห้วยที่อยู่เหนือฝายน้ำล้นเอ่อล้นตลิ่งไปท่วมที่ดิน**ของผู้ฟ้องคดีและราษฎรอื่นมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถทำนาได้เต็มพื้นที่ทั้งสองแปลง และมีราษฎรรายอื่นอีก ๙ ราย ได้รับความเสียหายเช่นเดียวกัน กรณีจึงเป็น**การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย*** ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นให้คำนวณโดยนำพื้นที่

ที่ถูกน้ำท่วมทั้งหมดที่ไม่สามารถทำนาได้มาวินิจฉัยประกอบกับผลผลิตจากการปลูกข้าวต่อไร่ และรายได้จากการขายข้าวในช่วงการทำนาหนึ่งฤดูกาล (คือช่วงตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ จนถึงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐) *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๓/๒๕๕๕)*

บทสรุป

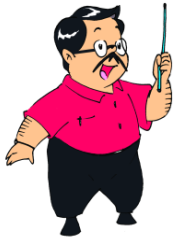
"จ้อนรู้มั๊ย ... การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะต้องฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ..." แสงโสมอธิบายให้น้องเข้าใจยิ่งขึ้นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดี

"ชาวนาที่เสียหายเลยเสียโอกาสได้รับค่าเสียหายในปีก่อน ๆ นั้น ... แต่โชคยังดีอยู่บ้างที่ฟ้องคดีได้ทันภายในอายุความบางส่วน" จ้อนกล่าว

"คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องจากใช้อำนาจของฝ่ายปกครองว่าจะต้องใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองตามเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี เพื่อให้ศาลเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งนอกจากจะต้องดำเนินการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจนั้นแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนและหามาตรการป้องกันผลกระทบเพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ..." ลุงเป็นธรรมสรุปหลักการเกี่ยวกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีดังกล่าว

"คดีนี้หากเจ้าหน้าที่ได้ทำการพิเคราะห์ผลกระทบจากการสร้างฝายน้ำล้นอย่างรอบด้าน ฝายน้ำล้นที่สร้างขึ้นมาก็อาจจะเก็บกักน้ำได้อย่างเต็มประสิทธิภาพไม่สร้างความทุกข์ให้กับชาวนาบริเวณพื้นที่โดยรอบ ... ใช่มั๊ยคะลุง !" แสงโสมสรุปถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เรื่องที่ ๓ มีกรรมสิทธิ์ตามสัญญาซื้อขาย ... ต้อง “ย้ายเจ้าบ้าน” เดิม !



สายสมรเห็นส้มจี๊ดยืนเลือกผลไม้อยู่ที่ร้านค้าแห่งหนึ่ง จึงเดินไปทักทาย

“น้องส้มจี๊ด ! ไม่เจอกันตั้งนาน สบายดีหรือเปล่าคะ ได้ข่าวว่าซื้อบ้านใหม่ด้วยใช่มั๊ยคะ”

“สวัสดีค่ะพี่สมร ใช่ค่ะน้องซื้อบ้านใหม่ค่ะ” ส้มจี๊ดกล่าวสวัสดี

“ซื้อผลไม้เยอะแยะเลย ... ทำบุญบ้านหรือคะ” สายสมรถามด้วยความสนิทสนม

“เปล่าค่ะพี่สมร ส้มซื้อบ้านต่อจากคนอื่น จ่ายเงินและโอนกรรมสิทธิ์กันแล้ว แต่เจ้าบ้านเดิมซึ่งมีชื่อในฐานะเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนไม่ยินยอมให้แก้ไขทะเบียนบ้านเพื่อให้เราได้เป็นเจ้าบ้านค่ะ” ส้มจี๊ดเล่าข้อเท็จจริงให้สายสมรฟัง

“เป็นอย่างนี้ก็แย่น่ะสิ !” สายสมรทำหน้าครุ่นคิด

“ใช่ค่ะ ... ความจริงผู้มีชื่อในฐานะเจ้าบ้าน ไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในบ้าน แต่เป็นคนที่เจ้าของบ้านตัวจริงยอมให้เข้ามาอยู่อาศัยและเป็นเจ้าบ้านค่ะ” ส้มจี๊ดมีสีหน้าเคร่งเครียด

“เอาอย่างนี้ดีกว่า ตอนที่พี่เดินผ่านร้านกาแฟ พี่เห็นคุณลุงเป็นธรรมนั่งอยู่ในร้าน พี่ว่าส้มจี๊ดเข้าไปขอคำปรึกษาจากคุณลุงเค้าดีไหมจ๊ะ” สายสมรแนะนำสมจี๊ด

“จะรบกวนเวลาส่วนตัวของคุณลุงหรือเปล่าคะ”

“คุณลุงใจดีและพี่ขอความรู้เกี่ยวกับคดีปกครองจากลุงอยู่เสมอนะ”

ทั้งสองคนเดินเข้าไปในร้านกาแฟ และเล่าข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาให้ลุงเป็นธรรมฟัง

"อืม ... ความจริงนายทะเบียนท้องถิ่นมีอำนาจแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านโดยใช้สัญญาซื้อขายบ้านและที่ดินเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาอนุญาต ลุงเคยอ่านในหนังสือพิมพ์คอลัมน์คดีปกครอง ลุงจะเล่าให้ฟัง ..."

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนท้องถิ่นในการย้ายชื่อบุคคลซึ่งเป็นผู้ซื้อบ้านพร้อมที่ดินเข้าอยู่ในทะเบียนบ้านโดยอาศัยหลักฐาน**สัญญาซื้อขายบ้านและที่ดิน** ทั้งที่เจ้าบ้านเดิมยังอยู่อาศัยในบ้านและไม่ได้ให้ความยินยอม

โดยผู้ฟ้องคดีรายนี้พักอาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๒/๙ ก **ในฐานะเจ้าบ้าน** โดยมีนาง ธ. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ต่อมา บ้านหลังดังกล่าวถูกบังคับจำนองโดยธนาคารทหารไทยและศาลแพ่งมีคำพิพากษาขับไล่นาง ธ. และบริวารออกจากบ้านและหลังจากนั้น นาย ส. ได้จดทะเบียนซื้อขายที่ดินพร้อมบ้านหลังดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดิน และยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดี (นายทะเบียนท้องถิ่น) ขอย้ายที่อยู่ของตนเพื่อเข้าอยู่ในบ้านเลขที่ ๓๒/๙ ก ใน **"ฐานะเจ้าบ้าน" และยื่นคำร้องขอแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านให้ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นผู้อาศัย** ซึ่งนายทะเบียนได้ดำเนินการตามคำร้องดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เพราะนาย ส. ไม่ได้นำสำเนาทะเบียนบ้านและหนังสือยินยอมของ

เจ้าบ้านที่ย้ายมาแสดงต่อนายทะเบียนท้องถิ่นและไม่มีโอกาสโต้แย้งการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ คดีฟ้องขับไล่ก็ยังไม่ถึงที่สุด

จึงฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียนท้องถิ่นดังกล่าว

ปัญหาในคดีนี้ก็คือ **นายทะเบียนท้องถิ่นมีอำนาจแก้ไขข้อความรายการในทะเบียนบ้านโดยอาศัยสัญญาซื้อขายบ้านพร้อมที่ดินเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาอนุญาตตามคำร้องของนาย ส. หรือไม่ ?** ซึ่งตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับข้อ ๘๙ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดหลักเกณฑ์การย้ายที่อยู่ไว้ว่า

จะต้องนำสำเนาทะเบียนบ้านพร้อมด้วยคำยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าบ้านที่เข้าไปอยู่ใหม่แสดงต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์การย้ายที่อยู่ดังกล่าวใช้ในกรณีของการย้ายที่อยู่ตามปกติทั่วไป แตกต่างจากกรณีที่มีการทำสัญญาซื้อขายที่ดินพร้อมบ้านโดยมีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือเปลี่ยนแปลงผู้มีสิทธิครอบครอง แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ยังไม่สามารถย้ายเข้าไปพักอาศัยในบ้านหลังดังกล่าวได้ เนื่องจากมีบุคคลอื่นครอบครองบ้านดังกล่าวอยู่

เมื่อนาย ส. ยื่นคำร้องพร้อมพยานหลักฐานว่าได้ซื้อที่ดินพร้อมบ้านโดยมีการจดทะเบียนซื้อขายต่อเจ้าพนักงานที่ดิน **ผู้ถูกฟ้องคดีจึงย่อมมีอำนาจที่จะแก้ไขทะเบียนบ้านให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงได้**

แม้คดีที่ธนาคารทหารไทยฟ้องขับไล่ยังไม่ถึงที่สุดเนื่องจากมีการโต้แย้งการได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ แต่ก็ไม่มีข้อเท็จจริงใดรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรือบ้านดังกล่าวตามความเป็นจริงและมีผลต่อการแก้ไขทะเบียนบ้าน ทั้งผู้โต้แย้งการได้กรรมสิทธิ์ก็ได้ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปแล้วและการดำเนินการดังกล่าวไม่ขัดต่อมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลที่อยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานไม่ให้มีบุคคลใดเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แตกต่างจากการจัดทำทะเบียนบ้านตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่มุ่งต่อการจัดเก็บข้อมูลด้านประชากรเพื่อประโยชน์ต่อทางราชการในการปฏิบัติงาน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการย้ายนาย ส. เข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๓๒/๙ ก และมีสถานภาพเป็นเจ้าบ้านเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีเหตุที่ศาลต้องพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑๕/๒๕๕๕)*

บทสรุป

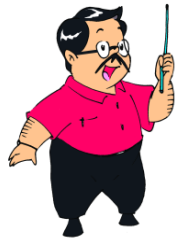
"นายทะเบียนท้องถิ่นมีอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการแก้ไขรายการทะเบียนบ้านโดยอาศัยสัญญาซื้อขายบ้านพร้อมที่ดินที่มีการจดทะเบียนซื้อขายต่อเจ้าพนักงานที่ดินให้กับผู้ซื้อที่ดินได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีชื่อเป็นเจ้าบ้านเดิม ซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินหรือบ้านดังกล่าว โดยชอบด้วยกฎหมายครับ" ลุงเป็นธรรมสรุป

"ถ้าอย่างนั้น หนูก็ใช้สัญญาซื้อขายบ้านพร้อมที่ดินเป็นหลักฐานสำหรับยื่นคำร้องต่อนายทะเบียนเพื่อขอแก้ไขรายการในทะเบียนบ้านให้เป็นเจ้าบ้านได้ ... ใช่มั้ยคะ" ส้มจี๊ดทำความเข้าใจเพื่อให้เกิดความชัดเจนสำหรับการไปยื่นคำขออีกครั้ง

"ลองดูครับ ถ้ามีปัญหา นายทะเบียนท้องถิ่นคงให้คำแนะนำวิธีการแก้ปัญหาได้ครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าวแนะนำ

"ขอบพระคุณค่ะลุงเป็นธรรม พรุ่งนี้หนูจะไปดำเนินการตามคำแนะนำของลุงค่ะ"

เรื่องที่ ๔ คับข้องใจจากผู้บังคับบัญชา ...
มาฟ้องศาลได้เมื่อใด ? ครับ !!



สมชายเพิ่งทราบผลการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งข้าราชการว่าตนไม่ได้เลื่อนตำแหน่งทั้งที่ตนมีคุณสมบัติครบถ้วน จึงเข้าไปหาลุงเป็นธรรมเพื่อปรับทุกข์

"ทำงานมาตั้งหลายปี ไม่ได้เลื่อนตำแหน่งสักที สงสัยผมจะอยู่แค่ตำแหน่งนี้จนเกษียณครับลุงเป็นธรรม" สมชายนั่งบ่นกับลุงเป็นธรรม

"ไม่หรอก สมชายเป็นคนขยันตั้งใจทำงานนะ ไม่นานน่าจะได้เลื่อนตำแหน่ง" ลุงเป็นธรรมพูดให้กำลังใจสมชาย

"ผมไปร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมแล้วล่ะครับ แต่ไม่รู้ว่าผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จะใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องนานเท่าไหร่ และถ้าผลการพิจารณาออกมาไม่เป็นที่น่าพอใจ ผมคิดว่าจะฟ้องศาลปกครองครับ" สมชายเล่าถึงการดำเนินการที่ได้ทำมาแล้วและแผนการดำเนินการในอนาคตหากผลการพิจารณาไม่เป็นที่พอใจ

"อืม ... เป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองให้เราทำได้อยู่แล้วครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าวรับรอง

"แต่ผมต้องรอผลการพิจารณาคำร้องทุกข์ก่อนที่จะฟ้องศาลใช่มั้ยครับลุงเป็นธรรม" สมชายถามต่อ

"อืม ... เอาอย่างนี้นะครับ สมชายอ่านคดีปกครองเรื่องนี้แล้ว จะมีคำตอบให้ครับ" ลุงเป็นธรรมยื่นหนังสือพิมพ์ให้สมชาย ภายหลังจากเดินเข้าไปค้นหาหนังสือพิมพ์ซึ่งเคยเผยแพร่อุทาหรณ์คดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องนี้

ข้าราชการผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการหรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา หรือเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระบบราชการไทยได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป หรือต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนด และหากไม่พอใจผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ก็สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลา **๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี** ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

หากยื่นฟ้องคดีเมื่อล่วงพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ศาลปกครองมีอำนาจสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีหลายคดีที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะเหตุดังกล่าวซึ่งอาจเนื่องมาจากความไม่รู้ว่า *วันใดถือเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด*

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญได้รับความเดือดร้อนจากกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดกรุงเทพมหานคร) มีคำสั่งแต่งตั้งและเลื่อนข้าราชการกรุงเทพมหานครให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น แต่ไม่ได้แต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งผู้ฟ้องคดีทั้งที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ยื่นหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการ

กรุงเทพมหานคร (ก.ก.) แต่ก็ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว

ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ (ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น) ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๑๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๑๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ฯ กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือร้องทุกข์และเอกสารหลักฐาน และขยายระยะเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสามสิบวันในกรณีจำเป็น และขยายเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวันในกรณีที่ยังไม่แล้วเสร็จ

คดีนี้จึงมีประเด็นที่น่าสนใจเป็นเบื้องต้น คือ ***อ.ก.ก. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องพิจารณาคำร้องทุกข์ให้เสร็จสิ้นภายในกี่วันนับแต่เมื่อใด ?*** โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์และเป็นผู้ออกคำสั่งที่พิพาทสั่งการให้กองการเจ้าหน้าที่จัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องและคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยกองการเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จัดส่งเอกสารหลักฐานและคำชี้แจงแล้ว

ในประเด็นนี้ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** อ.ก.ก. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร *(ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ หมายถึง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร)* มีหน้าที่ต้องพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กองการเจ้าหน้าที่จัดส่งเอกสารหลักฐานและคำชี้แจงแล้ว แต่เมื่อไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จ จึงได้ขยายระยะเวลาการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ออกไปอีกสองครั้ง ครั้งละสามสิบวัน ซึ่งครบกำหนดเวลาพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๓

กรณีจึงถือว่าวันที่ *๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นวันพ้นกำหนดการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์*

สำหรับวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันใดนั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** *เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เป็นวันพ้นกำหนดการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี*ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ *(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๕๔)*

บทสรุป

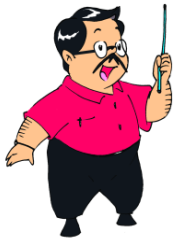
"คดีเรื่องนี้ถือว่าเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งนอกจากจะต้องรู้ว่าวันใดเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดอย่างครบถ้วน เช่น การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจภายในฝ่ายปกครอง" ลุงเป็นธรรมสรุปเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหลังจากที่สมชายอ่านอุทาหรณ์คดีปกครองจบลง

"คดีนี้เป็นเรื่องของข้าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ก็ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนได้ใช่มั้ยครับ" สมชายถาม

"ใช่ครับ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ข้าราชการพลเรือนจึงสามารถใช้เป็นแนวทางได้ และสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครฯ พ.ศ. ๒๕๕๔ มี ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครซึ่งทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยมีกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำหน้าที่ช่วยงานครับ" ลุงเป็นธรรมอธิบาย

"ขอบคุณมากนะครับลุงเป็นธรรม"

เรื่องที่ ๕ ช่วยผู้ต้องหาให้รับโทษน้อยลง ...
จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายครับ !



"สวัสดีครับคุณลุงเป็นธรรม" รักชาติข้าราชการตำรวจหนุ่มกล่าวทักทายลุงเป็นธรรมซึ่งกำลังรดน้ำต้นไม้ที่หน้าบ้าน

"อ้าว ... มาตรวจตราความเรียบร้อยแถวนี้รึพ่อรักชาติ" ลุงเป็นธรรมเห็นตำรวจมาตรวจหายาเสพติดแถวบ้านเป็นประจำ

"เปล่าครับ วันนี้ไม่ใช่เวรผม ไม่เจอคุณลุงเป็นธรรมนานเลยนะครับ"

"คดียาเสพติดมีให้เห็นเป็นข่าวทุกวัน น่าเป็นห่วงเยาวชนตำรวจก็ต้องทำงานหนักมากขึ้นนะครับ" ลุงเป็นธรรมอดเป็นห่วงหลานชายไม่ได้ เพราะยาเสพติดมีการจับกุมกันบ่อย ๆ แม้กระทั่งชุมชนที่อยู่ใกล้บ้านก็เป็นข่าวอยู่บ้าง

"ครับลุงเป็นธรรม ผู้ใหญ่ก็มีนโยบายปราบปรามเด็ดขาด แต่ก็ยังมีให้จับกันอยู่เรื่อย" รักชาติตอบโดยมีสีหน้าเป็นกังวลกับสภาพสังคมในปัจจุบันที่มีการขายยาเสพติดกันอย่างไม่เกรงกลัวกฎหมาย

"แล้วที่มีข่าวเรื่องเจ้าพนักงานตำรวจในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่มีพฤติการณ์ช่วยเหลือผู้ต้องหาในคดียาเสพติดให้ได้รับโทษน้อยลง และในที่สุดตนเองก็ต้องถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเมื่อหลายปีก่อน ถึงไหนแล้วครับ ได้ข่าวว่าศาลปกครองท่านมีคำพิพากษาแล้วใช่มั๊ยครับ" ลุงเป็นธรรมถามถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อหลายปีก่อนซึ่งตำรวจที่ถูกไล่ออกจากราชการได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

"อ๋อ ... ครับ ศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้วครับลุง" รักชาติกล่าว ***"นี่ไงครับลุง เรื่องนี้เป็นอุทาหรณ์ที่เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ด้วยครับ"*** รักชาติยื่นหนังสือพิมพ์ที่ติดมาด้วยให้ลุงเป็นธรรม

"งั้นหรือครับ ... เช้านี้ลุงยังไม่ได้อ่านหนังสือพิมพ์เลยครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าว พร้อมกับเปิดหนังสือพิมพ์ด้วยความคุ้นชินในคอลัมน์คดีปกครองของนายปกครอง

เรื่องราวของคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่**ร้อยตำรวจเอก ส.** กับพวกได้จับกุมนาย อ. พร้อมของกลาง คือ ยาบ้าจำนวน ๔๑ เม็ด และ**แจ้งข้อกล่าวหาว่ามียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย โดยนาย อ. ให้การรับสารภาพ**ตลอดข้อกล่าวหา ร้อยตำรวจเอก ส. จึงได้นำตัวนาย อ. พร้อมด้วยของกลางและบันทึกการจับกุมส่งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ (ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้) แต่พนักงานสอบสวนได้**แจ้งข้อกล่าวหา**และสรุปสำนวนเสนออัยการจังหวัดเพื่อสั่งฟ้องนาย อ. ในความผิดฐาน**มียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต** ซึ่งต่อมาศาลจังหวัดได้พิพากษาลงโทษจำคุกและปรับนาย อ.

ร้อยตำรวจเอก ส. จึงร้องทุกข์กล่าวโทษว่าพนักงานสอบสวนกระทำการในตำแหน่งโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ได้รับโทษน้อยลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ตำรวจภูธรภาค ๓) ก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) **ให้ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการฐานเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง**

หลังจากผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งแล้ว ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่ง โดยเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะถูกกลั่นแกล้ง และจากการสอบสวนนาย อ. ไม่มีพฤติการณ์จำหน่ายยาบ้าและไม่ปรากฏพยานหลักฐานการล่อซื้อยาบ้า และได้นำคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยวินิจฉัยไว้มาเป็นบรรทัดฐานในการสั่งคดี

คดีนี้มี**ประเด็นที่สำคัญ**เพียงประเด็นเดียว คือ ***การที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งข้อหาและสอบสวนนาย อ. ในความผิดฐานที่มีโทษน้อยกว่าที่ได้กระทำและรับสารภาพไว้ ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?***

มี**ข้อกฎหมาย**สำคัญ คือ **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑** (ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ) **ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม** โดยมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ จนเกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง นอกจากนี้มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่ง**พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒** ยังได้กำหนดบทลงโทษผู้ถูกกล่าวหาว่ามียาเสพติดให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย**หนักกว่า**ผู้มียาเสพติดให้โทษไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่**ร้อยตำรวจเอก ส. จับกุมนาย อ. ผู้ต้องหาและแจ้งข้อหาว่ามียาเสพติด** ให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) ไว้ในครอบครอง**เพื่อจำหน่าย** และนาย อ. ให้การรับสารภาพตามบันทึกการจับกุม แต่**ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งข้อหาว่ามียาเสพติดไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาตเท่านั้น** โดยมิได้สอบข้อเท็จจริงหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวางแผนจับกุมจากร้อยตำรวจเอก ส. ผู้กล่าวหาและพยานผู้ร่วมจับกุม **เป็นการแจ้งข้อหาที่ไม่ตรงตามที่ร้อยตำรวจเอก ส. ได้กล่าวหาไว้** เพราะหากผู้ฟ้องคดีถือบันทึกการจับกุมเป็นแนวทางในการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีอาจได้ข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับบันทึกการจับกุมกรณีมียาบ้าไว้เพื่อจำหน่าย ดังนั้น การที่**ผู้ฟ้องคดีเสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง**ผู้ต้องหาใน**ข้อหามียาเสพติด**ให้โทษประเภท ๑ (ยาบ้า) **ไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต** ซึ่ง**มีโทษน้อยกว่า**ที่ร้อยตำรวจเอก ส. ผู้กล่าวหาได้แจ้งข้อหาไว้ **จึงไม่สอดคล้องกับหลักฐานการจับกุมและคำรับสารภาพ**ของผู้ต้องหา ทำให้พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาและศาลจังหวัดมีคำพิพากษาลงโทษในความผิดฐานดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่า**ผู้ฟ้องคดีกระทำเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ต้องหาได้รับโทษน้อยลง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕**

นอกจากนี้ **การสอบสวนก็เป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา** เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ **หาก**การสอบสวนซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**มีความบกพร่องแล้ว**

การที่จะนำผู้กระทำผิดมารับโทษจะเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การอ้างว่าได้ถือเอาคำพิพากษาศาลฎีกามาเป็นแนวบรรทัดฐานในการสั่งฟ้อง จึงเป็นการตัดตอนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเฉพาะการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นการตัดสินคดีของศาล ซึ่งเป็นขั้นตอนส่วนท้ายของกระบวนการยุติธรรม

เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็น**พนักงานสอบสวนจึงต้องรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้** แต่กลับแจ้งข้อหาไม่ตรงตามที่ผู้ต้องหาได้กระทำผิด

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๗/๒๕๕๕)*

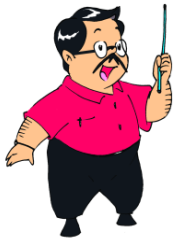
บทสรุป

"เจ้าหน้าที่ตำรวจถือเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การประพฤติปฏิบัติตนของตำรวจ จึงส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของคนในสังคม และส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคมทั้งระบบ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางช่วยเหลือผู้กระทำความผิดให้ไม่ต้องได้รับโทษหรือได้รับโทษน้อยลง นอกจากจะทำให้สังคมประกอบไปด้วยผู้กระทำความผิดที่ไม่ได้รับการลงโทษแล้ว ยังเป็นปัจจัยเร่งให้โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่เหมาะสมเร็วขึ้นนะครับ" ลุงเป็นธรรมสรุปด้วยความเป็นห่วงในการทำหน้าที่ของตำรวจบางคนที่ประพฤติปฏิบัติตนไม่ถูกต้อง

"ครับลุงเป็นธรรม ผู้รักษาสันติราษฎร์ ทำผิดกฎหมายเสียเอง ประชาชนเขาจะพึ่งได้อย่างไรนะครับ" รักชาติเห็นด้วยกับบทสรุปของลุงเป็นธรรม

"แม้จะเป็นการกระทำของคนบางคน แต่ก็ถือว่าสำคัญต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยและความไว้วางใจของประชาชนครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าวย้ำ

เรื่องที่ ๖ สร้างบ้านชิดติดกัน ... ฉัน ! (ไม่) ยินยอม !



"ฟ้าใสครับ เราสร้างบ้านใหม่กันดีมั๊ยครับ จะได้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม" เอกพูดกับฟ้าใส ผู้เป็นภรรยาขณะเดินเล่นที่สวนสาธารณะ

"ดีค่ะ แต่ว่าที่ดินเราน้อย ถ้าจะสร้างบ้านคงต้องติดรั้วจะได้ใช้เต็มพื้นที่ แต่ว่าเราจะต้องขอให้เพื่อนบ้านยินยอมให้เราสร้างชิดกับเขตที่ดินก่อนหรือเปล่าคะ" ฟ้าใสกล่าว

"นั่นสิ แต่เราสร้างในที่ดินของเรา ต้องขอความยินยอมจากเพื่อนบ้านข้างเคียงด้วยหรือ" เอกทำหน้าสงสัย

"นั่นลุงเป็นธรรมนี่ค่ะ ท่านนั่งพักอยู่ริมสนามหญ้า เราไปถามลุงเป็นธรรมเรื่องนี้ดีมั๊ยคะ" เอกกับฟ้าใสเดินเข้าไปทักทายลุงเป็นธรรม และถามเรื่องการสร้างบ้านชิดกับเขตบ้านคนอื่นว่าต้องขอความยินยอมหรือไม่

"กรณีแบบนี้เคยมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในทางปฏิบัติการก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารบ้านเรือน ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่เพื่อนบ้าน ทั้งฝุ่น เสียง ตัวบ้านทรุดหรือมีรอยร้าว สร้างบ้านชิดติดกับที่ดินข้างเคียงโดยไม่ขออนุญาต หรือสร้างไม่ถูกต้องตามแบบแปลนที่ขออนุญาตไว้หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หลายครั้งก็จะมีการฟ้องร้องเป็นคดีความในศาลกัน" ลุงเป็นธรรมกล่าว

ดังเช่นคดีปกครองที่*เจ้าของบ้านที่ก่อสร้างตึกแถวเป็นที่พักอาศัยผิดไปจากแบบแปลนที่*ได้รับอนุญาต ในเบื้องต้นนายกเทศมนตรีในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำสั่งให้ยื่นขออนุญาตใหม่ให้ถูกต้อง *แต่เจ้าของตึกแถวก็ไม่ได้ยื่นเอกสารหลักฐานให้ครบถ้วนโดยเฉพาะหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินข้างเคียง* ในที่สุดนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ได้มีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารตึกแถวในส่วนที่ก่อสร้างผิดแบบแปลน คือ *ห้องน้ำห้องส้วมที่ก่อสร้างไว้บริเวณที่ว่างด้านหลังของตึกแถว และผนังของอาคารที่ปลูกสร้างชิดติดที่ดินข้างเคียง โดยไม่เว้นระยะห่าง รวมทั้งชั้นดาดฟ้าที่ต่อเติมหลังคาเพิ่มเติมด้วย*

เจ้าของตึกแถว (ผู้ฟ้องคดี) เห็นว่า ห้องน้ำห้องส้วมในบริเวณที่ว่างด้านหลังตึกแถวนั้นมีขนาดพื้นที่ไม่มาก จึงไม่ต้องขออนุญาต ส่วนการต่อเติมหลังคาที่ชั้นดาดฟ้าก็เพื่อกันแดดกันฝนเท่านั้น ไม่ได้มีเจตนาเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย จึงไม่ถือเป็นอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนการก่อสร้างผนังของตึกแถวชิดกับเขตที่ดินข้างเคียงโดยไม่เว้นช่องว่าง ๕๐ เซนติเมตรนั้น เจ้าของที่ดินก็ยินยอมด้วยวาจาแล้วจึงไม่ต้องทำเป็นหนังสือ

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่าข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้นหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง *การก่อสร้างห้องน้ำห้องส้วมในพื้นที่ว่างตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๓๔ วรรคสอง และวรรคห้า กำหนดให้ห้องแถวหรือตึกแถว*ต้องมีที่ว่างด้านหลังอาคารกว้างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร* โดยต้องเป็นพื้นที่ที่ปราศจากหลังคาหรือสิ่งปลูกสร้างปกคลุม และจะทำการก่อสร้างอาคาร รั้ว กำแพง หรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด รวมทั้งจัดให้เป็นบ่อน้ำ สระว่ายน้ำ ที่พักมูลฝอย หรือที่พักรวมมูลฝอยในบริเวณนี้มิได้ ดังนั้น *การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างห้องน้ำห้องส้วมในบริเวณที่ว่างด้านหลังอาคารซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นที่ว่างนั้น จึงเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวง* ฉบับดังกล่าว

ประเด็นที่สอง *การต่อเติมหลังคาที่ชั้นดาดฟ้าเพื่อกันแดดกันฝนจะต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต เมื่อผู้ฟ้องคดี*ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น โดยแบบแปลนระบุให้ชั้นบนสุดเป็นดาดฟ้า ซึ่งต้องไม่มีหลังคาปกคลุมและบุคคลสามารถขึ้นไปใช้สอยได้ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๓ ชั้น โดยมุงหลังคาที่ชั้นดาดฟ้าย่อมเป็นการก่อสร้างที่ไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว*

ประเด็นที่สาม ***การก่อสร้างตึกแถวให้ชิดติดที่ดินข้างเคียง โดยไม่เว้นระยะห่าง ๕๐ เซนติเมตร จะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือไม่ ?***

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกฎกระทรวงฯ ข้อ ๕๐ กำหนดให้ผนังของอาคารต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร เว้นแต่*อาคารที่ก่อสร้างมีความสูงไม่เกิน ๑๕ เมตร ผนังของอาคารจะอยู่ชิดหรือห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่านั้นก็ได้ แต่ต้องก่อสร้างเป็นผนังทึบ และต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงด้วย* ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารชิดแนวเขตที่ดินข้างเคียง โดยไม่ได้เว้นระยะห่างไม่น้อยกว่า ๕๐ เซนติเมตร และ*เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ได้มีหนังสือให้ความยินยอม อ้างแต่เพียงว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่เคยโต้แย้งในขณะก่อสร้างอันเป็นการให้ความยินยอมโดยปริยาย*แล้วนั้น *การก่อสร้างย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎกระทรวง*ดังกล่าวเช่นเดียวกัน

*ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีอำนาจ*ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ *สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคาร*ในส่วนที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๗/๒๕๕๕)*

บทสรุป

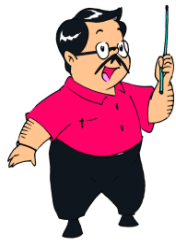
"คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนที่ต้องการจะปลูกสร้างหรือดัดแปลงต่อเติมที่อยู่อาศัยว่า ในการขออนุญาตก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างใด ๆ เจ้าของบ้านจะต้องก่อสร้างตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต และหากมีการก่อสร้างหรือดัดแปลงให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาต และเจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งให้ขออนุญาตใหม่ให้ถูกต้องก็จำเป็นต้องเตรียมเอกสารหรือหลักฐานให้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นการก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียง ดังเช่นการก่อสร้างผนังชิดเขตที่ดินแล้ว ผู้ขออนุญาตจะต้องมีหลักฐานการยินยอมของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่เป็น "หนังสือ" เท่านั้น การที่เจ้าของที่ดินข้างเคียงนิ่งเฉย ไม่โต้แย้ง หรือยินยอมด้วยวาจา เจ้าของบ้านผู้ปลูกสร้างไม่อาจยกขึ้นอ้างเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับตนได้ และหากในที่สุดเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ได้อนุญาตเป็นหนังสือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งให้รื้อถอนในส่วนที่ไม่ถูกต้องได้ครับ" ลุงเป็นธรรมสรุป

"ขอบพระคุณครับลุงเป็นธรรม ผมก็เข้าใจผิดไปว่าสร้างบ้านในที่ดินของเรา แม้ว่าจะสร้างชิดติดกับที่ดินอื่นก็ไม่ต้องขอความยินยอมจากเพื่อนบ้านก็ได้" เอกกล่าวขอบคุณลุงเป็นธรรม

"ที่สำคัญ คือ อย่าตกลงหรือยินยอมกันปากเปล่า ต้องให้เพื่อนบ้านทำหนังสือให้ความยินยอมไว้ด้วยครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าวย้ำด้วยความเป็นห่วง

"ค่ะ ลุงเป็นธรรม"

เรื่องที่ ๗ “ไม่มีสิทธิ” โดยชอบด้วยกฎหมาย ... ก็ “ไม่ได้รับสิทธิ” คุ้มครอง



“หนูแสงทำไมวันนี้กลับบ้านช้าจังลูก” แม่ของแสงโสมถามลูกสาวขณะที่กำลังเตรียมอาหารเย็น

“วันนี้ทำรายงานกลุ่มกับเพื่อน ๆ จึงกลับช้าค่ะแม่” แสงโสมตอบและเดินเข้ามานั่งในห้องนั่งเล่นที่สมาชิกในบ้านนั่งอยู่กันพร้อมหน้า

“ทำรายงานหัวข้ออะไรครับ” พ่อของแสงโสมถาม

“หนูกำลังทำรายงานเรื่อง สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองค่ะพ่อ”

“มีอะไรให้ลุงช่วยมั๊ยล่ะหนูแสง” ลุงเป็นธรรมถาม

“มีมาก ๆ เลยค่ะ หนูและก็เพื่อน ๆ สงสัยกันว่า กรณีที่คู่กรณีทำผิดกฎหมาย จะเรียกร้องขอใช้สิทธิได้หรือเปล่าคะ” แสงโสมถาม

ลุงเป็นธรรม

“การได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองถือเป็น “สิทธิ” อย่างหนึ่งของคู่กรณีในกระบวนพิจารณาทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะต้องให้โอกาสดังกล่าว แต่หากคู่กรณีเป็นผู้กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียเอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีดังกล่าวหรือไม่ มีตัวอย่างอุทาหรณ์คดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องนี้ น่าจะเป็นคำตอบให้หนูแสงได้นะ ...” ลุงเป็นธรรมอธิบายหลักกฎหมายปกครองและเล่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีปกครองที่เคยอ่านมาจากหนังสือพิมพ์ให้หลานสาวฟัง

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดี (หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำ) ในฐานะเจ้าท่าตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารสำหรับจอดเรือออกไปให้พ้นจากลำคลองสาธารณะภายในหกสิบวัน เนื่องจากปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในลำคลองอันเป็นทางสัญจรที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ แต่เมื่อครบกำหนดเวลาตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท

ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า คำสั่งดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสในการทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง

คดีนี้มีหลักกฎหมายที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดว่า *“ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”*

ดังนั้น ประเด็นสำคัญในคดีนี้ก็คือ *คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างอาคารออกไปให้พ้นจากลำคลองสาธารณะถือเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ? และหากเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดี เจ้าหน้าที่จะต้อง*

ให้โอกาสผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารพิพาทล่วงล้ำเข้าไปในลำคลองสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ *ผู้ฟ้องคดีจึงออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการรื้อถอนแต่อย่างใด* **ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีความผิดตามกฎหมาย**

เมื่อ*คำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนอาคารพิพาทเป็นคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม* จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่อย่างไรก็ตาม **การที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ใช้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่ *"อาจกระทบถึงสิทธิ"* ของคู่กรณี ก็มิได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองทุกประเภทจะเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของคู่กรณี** ดังนั้น **เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องเป็นผู้พิจารณาว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีดังกล่าวไว้แล้วหรือไม่ หรือมีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายหรือไม่**

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่า การใช้อำนาจของผู้ฟ้องคดีในการสั่งรื้อถอนอาคารพิพาทเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ดังนั้น ***การใช้อำนาจดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองบังคับกับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้มี "สิทธิ"*** *ที่จะได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายหรือจากการได้รับอนุญาต อันอาจถูกกระทบตามนัยของมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด*

ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทได้ โดยไม่จำต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๙/๒๕๕๕)*

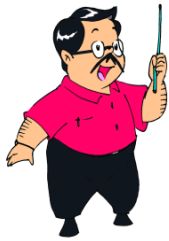
บทสรุป

"คดีนี้เป็นการอธิบายหลักกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าคู่กรณีเป็นผู้มีสิทธิที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายหรือไม่ หากไม่มีสิทธิก็ไม่จำต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายดังกล่าว" ลุงเป็นธรรมสรุปหลักกฎหมายจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ให้หลานสาวฟัง

"และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับคู่กรณีที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายได้ทราบว่า เมื่อไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมไม่สามารถเรียกร้องสิทธิให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อตนเช่นกัน ใช่มั๊ยคะลุงเป็นธรรม" แสงโสมสรุปบ้าง

"ถูกต้องครับ"

เรื่องที่ ๘ “คุณหมอ ... ขา !” จ่ายค่าเสียหายด้วยค่ะ ... ?



“อรุณสวัสดิ์ครับ นี่จะพาแม่มะลิไปไหนแต่เช้าล่ะพ่อสมคิด” ลุงเป็นธรรมกล่าวทักทายสมคิดขณะเดินผ่านหน้าบ้านของลุงเป็นธรรม

“สวัสดีครับลุงเป็นธรรม” สมคิดกล่าวตอบ ***“ผมจะพาแม่ไปปรึกษาทนายความครับ”***

“มีเรื่องอะไรหรือพ่อสมคิด และนั่นแม่มะลิเป็นอะไรไปครับทำไมคลุมหน้ามิดเลย ไม่สบายหรืออย่างไร” ลุงเป็นธรรมเห็นแม่ของสมคิดใช้ผ้าคลุมผมและสวมแว่นตาดำ

“เมื่อหลายเดือนก่อน แม่มีอาการปวดตา ไปหาหมอที่โรงพยาบาลต่อมา ตากลับพร่ามัวและมองไม่เห็นข้างหนึ่งแล้วครับ ผมอยากเรียกค่าเสียหายจากโรงพยาบาลครับ” สมคิดอธิบายเรื่องที่เกิดขึ้นให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“พ่อสมคิดจะรีบไปหาทนายความหรือเปล่าครับ คุยกับลุงสักครู่ก่อนได้มั้ยครับ” ลุงเป็นธรรมถามเพื่อให้แน่ใจว่าการชวนจะไม่เป็นการรบกวน

หลังจากที่สมคิดตอบรับคำชวนของลุงเป็นธรรม สมคิดก็ได้อธิบายรายละเอียดของปัญหาที่เกิดขึ้นให้ลุงเป็นธรรมฟัง

“ปัญหาว่าถ้าจำเป็นต้องฟ้องศาล แม่มะลิจะต้องฟ้องที่ศาลไหนระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง” ลุงเป็นธรรมอธิบาย หลังจากที่ได้รับฟังเจตนาของสมคิดที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายจากโรงพยาบาลที่ให้การรักษาพยาบาลผิดพลาด

“ครับลุง ผมก็ยังไม่แน่ใจ จึงอยากจะไปปรึกษาทนายความครับ” สมคิดกล่าวด้วยความกังวลและสงสารแม่

“ลุงพอจะมีความรู้อยู่บ้าง จากการอ่านอุทาหรณ์คดีปกครอง ลุงจะเล่าให้ฟังครับ” ลุงเป็นธรรมกล่าวและได้เล่าเรื่องราวข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีปกครองให้พ่อสมคิดและแม่มะลิฟัง

ตามกฎหมายหากแพทย์ทำหน้าที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานวิชาชีพหรือประมาทเลินเล่อจนผู้ป่วยได้รับความเสียหาย เช่น มีอาการหนักมากขึ้นหรือเสียชีวิต ถือเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้แพทย์นั้นเองหรือหน่วยงานต้นสังกัดชดใช้ค่าเสียหายและฟ้องศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อไปได้

โดยหากเป็นแพทย์ของโรงพยาบาลเอกชนผู้เสียหายต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากเป็นคดีระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่หากเป็นแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐ อาจมีข้อสงสัยว่าจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองหรือไม่ ? เพราะศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการใช้อำนาจในทางปกครอง *(มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒)*

คดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องนี้มี ๒ คดี ที่น่าสนใจ ซึ่งเป็นเรื่องของผู้ป่วยและทายาทของผู้ป่วยที่ถึงแก่ความตายนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดย**คดีแรก***ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้แพทย์ที่รักษาชดใช้ค่าเสียหาย* **ส่วนคดีที่สอง** *ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติคณะกรรมการแพทยสภาที่มีมติเกี่ยวกับการรักษาของแพทย์*

คดีแรก เป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีซึ่งเข้ารับการรักษาที่สถานพยาบาลของรัฐด้วยอาการเห็นแสงแว้บที่ตา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (แพทย์ผู้ทำการรักษา) ตรวจดูอาการแล้วก็จ่ายยาทั้งรับประทานและยาหยอดตาเป็นเวลา ๓ เดือน ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีอาการผิดปกติ มีใยสีดำอยู่ที่ตา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็สั่งจ่ายยาชนิดเดิม

ให้อีก หลังจากนั้น ตาซ้ายเริ่มมองไม่เห็นผู้ฟ้องคดีขอให้ส่งตัวไปรักษาที่โรงพยาบาลอื่น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธ ผู้ฟ้องคดีจึงไปรักษาที่โรงพยาบาลอื่นเองโดยแพทย์รักษาโดยยิงเลเซอร์และผ่าตัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนได้รับความเสียหายจากการรักษาที่ผิดพลาดของแพทย์ ทำให้จอประสาทตาหลุดลอกมองไม่เห็น หลังจากร้องเรียนต่อแพทยสภาแล้ว จึงฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้แพทย์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คดีนี้ ***ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า*** การกระทำของแพทย์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไปในการตรวจรักษาพยาบาลผู้ป่วย มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการใช้อำนาจทางปกครอง จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ *(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๗๘/๒๕๕๔ ทำนองเดียวกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๐๖/๒๕๕๔)*

จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คดีที่สอง ผู้ฟ้องคดีเป็นสามีของผู้ป่วยซึ่งได้เข้ารับการรักษาที่สถานพยาบาลของรัฐและต่อมาภรรยาเสียชีวิต จึงร้องเรียนกล่าวโทษแพทย์ผู้รักษาต่อคณะกรรมการแพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า ทำการรักษาไม่ถูกต้องตามมาตรฐานวิชาชีพ เช่น ให้ยาแรงไป นำวัสดุทางการแพทย์ที่ไม่ถูกต้องมาใช้ และเรียกเก็บเงินค่าเวชภัณฑ์ทั้งที่มีบัตรประกันสุขภาพ และไม่อนุญาตให้ย้ายโรงพยาบาล ต่อมา คณะกรรมการแพทยสภามีมติว่าเรื่องร้องเรียนไม่มีมูล

ให้ยกข้อกล่าวโทษ จึงฟ้องคณะกรรมการแพทยสภาต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรมมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน โดยมีแพทยสภาทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ และเมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจริยธรรมดังกล่าวก็มีสิทธิกล่าวหาต่อแพทยสภา และคณะกรรมการต้องพิจารณาและมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งมติดังกล่าวและผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งมติแล้วเห็นว่าเป็นมติที่ไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าวและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการแพทยสภา

จึงรับคำฟ้องไว้พิจารณา *(คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๐๕/๒๕๔๙)*

ดังนั้น คดีนี้เมื่อศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ การวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีในประเด็นว่ามติของคณะกรรมการแพทยสภาชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ใน*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๘/๒๕๕๕*

บทสรุป

"ทั้งสองคดีข้างต้นมีข้อแตกต่างกันเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลเหนือคดีระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม แต่ไม่ว่าข้อพิพาทจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดก็ตาม ประเด็นในทางกฎหมายที่เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วก็คือ หากเมื่อใดแพทย์ประกอบวิชาชีพแล้วเกิดความเสียหายขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อถือว่าเป็นการกระทำละเมิดย่อมต้องมีผู้รับผิดชอบความเสียหายเสมอ ส่วนจะเป็นแพทย์ผู้นั้นเองหรือหน่วยงานต้นสังกัดก็แล้วแต่กรณี และหากจำเป็นต้องฟ้องศาลก็จะต้องมาพิจารณาก่อนว่ามูลละเมิดอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด" ลุงเป็นธรรมสรุป

"ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่รักษาคนไข้ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายหรือการใช้อำนาจทางปกครอง แต่เป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไป จึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการฟ้องเพิกถอนมติของคณะกรรมการแพทยสภาที่มีมติเกี่ยวกับการรักษาของแพทย์ที่ผู้ป่วยหรือญาติได้ร้องเรียนไป ซึ่งมติดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ... ผมสรุปอย่างนี้ถูกต้องมั๊ยครับลุงเป็นธรรม" สมคิดสรุปหลักการที่ได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองทั้งสองคดีข้างต้น

"ถูกต้องครับ ... แต่หากต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิซึ่งกันและกันด้วยความรับผิดชอบ คดีความต่าง ๆ ก็คงไม่เกิดขึ้นในศาลไม่ว่าศาลใด ๆ ครับ" ลุงเป็นธรรมให้ความเห็น

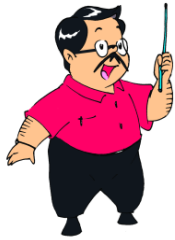
บทสรุป

“ลุงเป็นธรรมครับ ในคดีที่สองที่ฟ้องศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการแพทยสภา ในที่สุดศาลปกครองมีคำพิพากษาอย่างไรครับ” สมคิดสงสัยและอยากรู้คำตอบเพื่อประกอบการตัดสินใจ

“เรื่องนั้นโดยสรุปก็คือ เชื่อว่าแพทย์ได้ทำการรักษาผู้ป่วยเป็นไปตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และคำนึงถึงความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วยแล้วครับ เอาไว้วันหลังลุงจะเล่ารายละเอียดให้ฟังครับ” ลุงเป็นธรรมสรุปคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๙๘/๒๕๕๕ *“แต่ว่าข้อเท็จจริงของแต่ละเหตุการณ์ไม่เหมือนกันครับ เพียงแต่เราสามารถใช้คำพิพากษาของศาลเป็นแนวทางในการคิดและปฏิบัติเท่านั้นครับ”*

“ครับลุงเป็นธรรม”

เรื่องที่ ๙ รถยนต์ตกท่อระบายน้ำ ... บริษัทรับประกันฟ้องให้รับผิด !



"สวัสดีครับ ลุงเป็นธรรมกับหนูจ้อน รูปหล่อมาออกกำลังกายทุกวันเลยนะครับ" วิทย์กล่าวทักทายที่เห็นลุงเป็นธรรมกับหลานชายมาออกกำลังกายทุกเช้า

"สวัสดีครับ พ่อวิทย์ก็เช่นเดียวกันครับ วันนี้ทำไมมาวิ่งด้านนี้ล่ะ" ลุงเป็นธรรมกล่าวทักทาย

"ช่วงถนนที่เป็นลานวิ่งฝั่งโน้นไม่ค่อยสะดวกครับลุงเป็นธรรม มีการวางท่อระบายน้ำกันยกใหญ่ สงสัยป้องกันน้ำท่วม" วิทย์กล่าว ***"วันก่อนได้ข่าวว่ามีคนวิ่งตกท่อระบายน้ำด้วยครับ"***

"โอ้ ... แย่เลย เจ้าหน้าที่ไม่ได้ทำเครื่องหมายบอกไว้หรือครับ" ลุงเป็นธรรมเอ่ยถาม

"ไม่ครับ เห็นว่าเค้าบาดเจ็บสาหัสและกำลังจะฟ้องเรียกค่าเสียหายครับ ลุงเป็นธรรมครับ เรื่องแบบนี้เกิดขึ้นบ่อยมากครับ หลายวันก่อนผมได้อ่านอุทาหรณ์คดีปกครองในหนังสือพิมพ์เรื่องขับรถตกท่อระบายน้ำ บริษัทประกันรถจึงฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย" วิทย์จำได้ว่าได้อ่านเกี่ยวกับเหตุการณ์ตกท่อระบายน้ำ

"เรื่องเป็นอย่างไรบ้างล่ะ เล่าให้ลุงฟังบ้างครับ" ลุงเป็นธรรมอยากรู้เรื่องราวที่เกิดขึ้น

"จ้อนก็อยากรู้ครับน้าวิทย์" จ้อนฟังการสนทนาอยู่นานกล่าวขึ้นด้วยความอยากรู้

คดีปกครองเรื่องนี้ เกี่ยวกับบริษัทรับประกันภัยรถยนต์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลรักษาถนนหลวง แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ดูแลให้ถนนอยู่ในสภาพใช้การได้โดยปลอดภัย เป็นเหตุให้รถยนต์เกิดอุบัติเหตุ

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากลูกจ้างของบริษัท ม. จำกัด ได้ขับรถยนต์ไปบนถนนหลวงและรถยนต์ตกท่อระบายน้ำที่**มีฝาท่อระบายน้ำถูกเปิดออก** ทำให้**รถยนต์ได้รับความเสียหาย**หลายรายการ **ผู้ฟ้องคดีในฐานะบริษัทผู้รับประกันภัยรถยนต์คันดังกล่าว จึงได้ซ่อมแซมรถยนต์**ให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดังเดิม **และเข้ารับช่วงสิทธิจากบริษัท ม. จำกัด เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายในการซ่อมแซมรถยนต์**โดยนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา**ให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวง) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน**ดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสู้ว่า แม้ถนนบริเวณที่เกิดเหตุจะเป็นเขตทางหลวงแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ได้มอบพื้นที่ให้กรมโยธาธิการ (หรือกรมทางหลวงชนบท (ปัจจุบัน)) รับไปดูแลตามโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา และอุบัติเหตุเกิดจากความประมาทของผู้ขับขี่ที่ขับรถด้วยความเร็วสูงและไม่ใช้ความระมัดระวังสังเกตดูทางข้างหน้าซึ่งจะเห็นได้ชัดว่าฝาท่อระบายน้ำเปิดออก และจำนวนค่าเสียหายที่เรียกร้องก็สูงเกินกว่าความเป็นจริง

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

ประเด็นแรก คือ ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ? และการที่รถยนต์เกิดอุบัติเหตุถือเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? มี**ข้อกฎหมาย**สำคัญ คือ **ประมวลกฎหมายแพ่งและ**

พาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี ... ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และ**พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง** กำหนดให้กรมทางหลวงมีภารกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงเพื่อให้ประชาชนมีความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษาทางหลวง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถนนบริเวณที่เกิดเหตุเป็นเขตทางหลวงแผ่นดินซึ่ง**เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมายที่ต้องตรวจตราและดูแลรักษาถนนให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยใช้งานได้อย่างปลอดภัย** เมื่อปรากฏว่า**บริเวณที่เกิดเหตุ**ไม่มีไฟส่องสว่างและ**ไม่มีสัญญาณหรือเครื่องหมายใด ๆ ที่แจ้งเตือน**ในระยะห่างพอสมควร และไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนในเวลากลางคืน ทั้งไม่ปรากฏว่าลูกจ้างของบริษัท ม. จำกัด ได้ขับรถด้วยความประมาทเลินเล่อ จึงรับ**ฟังไม่ได้ว่า**ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการ**บำรุงรักษาทางหลวงและติดตั้งเครื่องหมายสัญญาณเตือนความปลอดภัย**ในการขับขี่**อย่างเพียงพอ** จึงถือได้ว่า**อุบัติเหตุและความเสียหายเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕** อันเป็นการกระทำ**ละเมิดต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถยนต์**

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้**แก่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้รับประกันภัยซึ่งได้รับช่วงสิทธิ**มาจากบริษัท ม.

จำกัด ตามมาตรา ๘๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ถ้าความวินาศภัยนั้นได้เกิดขึ้นเพราะการกระทำของบุคคลภายนอกไซร้ ผู้รับประกันภัยได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไปเป็นจำนวนเพียงใด ผู้รับประกันภัยย่อมเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยและของผู้รับประโยชน์ซึ่งมีต่อบุคคลภายนอกเพียงนั้น) การที่**ผู้ถูกฟ้องคดีได้มอบพื้นที่เกิดเหตุให้แก่กรมโยธาธิการ**เพื่อก่อสร้าง **และ**ต่อมา**กรมโยธาธิการได้**โอนงานและ**มอบพื้นที่ให้กรมทางหลวงชนบท**แล้ว **ก็เป็นเรื่องการดำเนินการภายในระหว่างหน่วยงานด้วยกัน** จึงไม่อาจนำมาใช้ยันผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่**รถยนต์**ได้รับ**ความเสียหาย**หลายรายการและ**ผู้ฟ้องคดีได้เสนอเอกสารหลักฐาน**ตามใบเสนอราคาและใบเสร็จรับเงิน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่าย**ในการซ่อมแซมรถยนต์**ที่เสียหาย**ตามความเป็นจริง** ประกอบกับ**ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้ศาลเห็นว่าค่าเสียหายรายการใดบ้างที่สูงเกินความจริง**และค่าเสียหายที่แท้จริง**ควรเป็นจำนวนเท่าใด** ศาลจึง**กำหนดจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้ตามเอกสารหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีแสดงต่อศาล** พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๙/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"อืม ... คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาทางสาธารณะทั้งที่เป็นทางบกหรือทางน้ำ ที่จะต้องหมั่นดูแลและตรวจสอบทางสาธารณะให้อยู่ในสภาพใช้งานได้โดยปลอดภัยอยู่เสมอ เพราะหากปล่อยปละละเลยไม่ทำหน้าที่จนทำให้ผู้ที่สัญจรไปมาได้รับความเสียหายในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน ก็จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย" ลุงเป็นธรรมกล่าวสรุป

"นอกจากนี้ คดีนี้ยังแก้ปัญหาข้อสงสัยว่าบริษัทผู้รับประกันภัยที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัยไปแล้ว จะมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ เพราะว่าบริษัทผู้รับประกันภัยไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงครับ" วิทย์สรุปบ้าง

"แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้รับประกันภัยเป็นผู้ที่ได้รับช่วงสิทธิจากผู้เอาประกันภัยในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของกรมทางหลวงและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นี่ครับ" จ้อนกล่าวตอบจากการที่ได้รับฟังเรื่องราวที่วิทย์เล่าให้ฟังเมื่อสักครู่

"ถูกต้องแล้วครับหนูจ้อน ... อืม ... ไม่ใช่รูปหล่ออย่างเดียวนะครับนี่ เก่งอีกด้วยครับ" วิทย์กล่าวชม

"ถ้าเช่นนั้น คนที่วิ่งตกท่อระบายน้ำก็มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายด้วยครับ" จ้อนให้ความเห็นในกรณีคนวิ่งตกท่อระบายน้ำในสวนสาธารณะตามที่วิทย์เล่าให้ฟัง

เรื่องที่ ๑๐ ท่านครับ ... ? คืนรถยนต์ให้ผมด้วย ... !

"วันนี้อุทาหรณ์คดีปกครองที่ลงในหนังสือพิมพ์น่าสนใจมากครับลุงเป็นธรรม" พ่อของแสงโสมกล่าวกับลุงเป็นธรรมหลังจากอ่านอุทาหรณ์คดีปกครองที่ลงในหนังสือพิมพ์จบ

"คดีเกี่ยวกับเรื่องอะไรครับ" ลุงเป็นธรรมถาม

"เรื่องขอคืนของกลางที่อัยการไม่ได้มีคำขอให้ศาลสั่งริบครับ แต่พนักงานสอบสวนไม่ยอมคืนให้แก่เจ้าของตามคำร้องขอครับ"

"การไม่คืนของกลางให้แก่เจ้าของถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือเปล่าคะ" แสงโสมสงสัยจึงถามผู้เป็นพ่อ

"คดีที่พ่ออ่านมีคำตอบในเรื่องที่หนูอยากรู้ ... หนูเอาไปอ่านนะครับ" พ่อแสงโสมกล่าวพร้อมกับยื่นหนังสือพิมพ์ให้แสงโสม

"หนูแสงโสมอ่านเสียงดัง ๆ เลย ลุงกับพ่อและจ้อนจะได้ฟังพร้อมกันเลย ... ดีมั๊ยครับจ้อน" ลุงเป็นธรรมกล่าว พร้อมกับถามจ้อนด้วยความเอ็นดูเพราะรู้ว่าหลานชายชอบฟังเรื่องเล่าจากอุทาหรณ์คดีปกครองมาก

"ได้ค่ะลุงเป็นธรรม" แสงโสมรับคำ

คดีปกครองเรื่องนี้ เป็นความเดือดร้อนของผู้มีกรรมสิทธิ์รถยนต์ที่ถูกยึดในความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งในคดีอาญาพนักงานอัยการ (โจทก์) มีคำสั่งฟ้องผู้กระทำความผิด แต่ไม่ได้มีคำขอให้ศาลอาญาริบรถยนต์ด้วย

เจ้าของรถยนต์จึงได้ยื่นคำขอต่อพนักงานสอบสวนและกรมป่าไม้

จนกระทั่งเวลาผ่านไปปีกว่า จึงได้รับแจ้งจากกรมป่าไม้ว่า *คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอาญา จึงคืนรถยนต์ให้ไม่ได้ เพราะยังจำเป็นต้องยึดไว้เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุให้รถยนต์คันดังกล่าวถูกยึด*

เจ้าของรถยนต์เห็นว่า เมื่อพนักงานอัยการไม่ได้มีคำขอให้ศาลในคดีอาญาสั่งริบรถยนต์ของกลางและพนักงานอัยการได้แจ้งให้พนักงานสอบสวนจัดการรถยนต์ของกลางได้ตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว *(มาตรา ๘๕ วรรคสาม กำหนดว่า สิ่งของใดที่ยึดไว้ เจ้าพนักงานมีอำนาจยึดไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด เมื่อเสร็จคดีแล้วก็ให้คืนแก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่น)* การที่กรมป่าไม้ไม่คืนรถยนต์ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน

จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำสั่งให้กรมป่าไม้ (ผู้ถูกฟ้องคดี) คืนรถยนต์คันดังกล่าว

ข้อพิพาทในทางปกครองสำหรับคดีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ **การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเก็บรักษารถยนต์พิพาทไว้ ไม่ยอมคืนให้แก่เจ้าของรถยนต์ที่แท้จริง (ผู้ฟ้องคดี) เป็นการกระทำละเมิด**

อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

คดีนี้กรมป่าไม้ ได้อ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ *มาตรา ๖๔ ทวิ* และมาตรา ๖๔ ตรี (๑) ที่กำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดบรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด เพื่อเป็นหลักฐานในการพิจารณาคดี จนกว่าพนักงานอัยการสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีจะถึงที่สุด และ*ในกรณีทรัพย์สินที่ยึดไว้ มิใช่เป็นของผู้กระทำความผิด* ***ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรีคืนทรัพย์สินให้แก่เจ้าของเมื่อทรัพย์สินนั้นไม่จำเป็นต้องใช้เป็นพยานหลักฐาน****ในการพิจารณาคดีที่เป็นเหตุให้ทรัพย์สินนั้นถูกยึด*

ข้ออ้างของกรมป่าไม้ ฟังขึ้นหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่พนักงานอัยการไม่ได้มีคำขอต่อศาลอาญาให้ริบรถยนต์ของกลาง ย่อมมีผลให้รถยนต์พิพาทไม่อาจถูกริบได้ตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้รถยนต์ของกลางเป็นพยานหลักฐานในคดีอีกต่อไปและการที่พนักงานอัยการแจ้งให้พนักงานสอบสวนจัดการรถยนต์ของกลางได้ตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีนัยว่าไม่ประสงค์ที่จะใช้รถยนต์พิพาทเป็นพยานหลักฐานในคดี

ส่วนมาตรา ๖๔ ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติว่าด้วยการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

และกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจออกคำสั่งเกี่ยวกับการคืนของกลางเท่านั้น

การพิจารณาคืนของกลางหรือไม่ จึงยังต้องผูกพันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อรถยนต์พิพาทเป็นทรัพย์ที่ไม่อาจถูกริบได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ดำเนินการสั่งการให้ส่งคืนรถยนต์ตามมาตรา ๖๔ ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเก็บรักษารถยนต์ไว้ ไม่ยอมคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้คืนรถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๐/๒๕๕๕)*

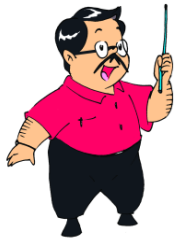
บทสรุป

"คดีนี้หากประเมินความเสียหายเป็น "ตัวเงิน" ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่ไม่ได้ใช้รถยนต์ในธุรกิจของตนเองในช่วงระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการ คงมิใช่เงินจำนวนน้อย ๆ และหากนำความไม่รู้ไม่เข้าใจกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาประเมินเป็นความเสียหายด้วยแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นคงไม่ใช่เฉพาะตัวเงินเท่านั้น หากแต่จะเป็นความเสียหายของระบบราชการทั้งระบบที่ไม่อาจประเมินค่าได้ อันเนื่องมาจากประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาและความไว้วางใจต่อหน่วยงานของรัฐและต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของส่วนรวม" พ่อของแสงโสมกล่าวสรุปแนวคิดจากปัญหาที่เกิดขึ้น

"พ่อคะ คดีนี้ถือว่าเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกแห่งให้ตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายและระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เพราะหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ ไม่มีความรู้ความเข้าใจกฎหมายและระเบียบอย่างถูกต้อง ก็อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้างจนยากที่จะเยียวยาได้ จริงมั๊ยคะ" แสงโสมให้ความเห็น

"ของกลางที่ถูกยึดไว้ ถ้าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เป็นพยานหลักฐานในคดี ก็จะต้องคืนให้แก่เจ้าของ ไม่อาจริบทรัพย์นั้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากเจ้าของทรัพย์นั้นขอคืน แต่ไม่ยอมคืนให้ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ" ลุงเป็นธรรมกล่าวถึงผลของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยึดของกลางไว้ โดยไม่คืนให้เจ้าของ

เรื่องที่ ๑๑ ผมหยุดงานเพราะป่วยจริง ... ไม่ได้ละทิ้งหน้าที่ครับ !



"พ่อชัย ... ไม่เจอกันตั้งนาน เชิญนั่งทานกาแฟด้วยกันครับ" ลุงเป็นธรรมถามชัยเพื่อนบ้าน ขณะที่ชัยเดินเข้ามาทานกาแฟในร้านเดียวกันกับที่ลุงเป็นธรรมนั่งอยู่ก่อนแล้ว

"สวัสดีครับลุงเป็นธรรม ... ไม่ได้เจอกันเลย ตั้งใจจะไปหาลุงเป็นธรรมอยู่หลายครั้ง แต่ก็ไม่ว่างสักที" ชัยกล่าวพร้อมกับนั่งลงตามคำเชื้อเชิญของลุงเป็นธรรม

"เกษียนแล้วยังมีงานยุ่งอีกหรือพ่อชัย"

"เจ้าชิตลูกชายคนโตป่วยช่วยตัวเองไม่ได้ จึงต้องดูแลครับ แต่ตอนนี้ดีขึ้นกลับไปทำงานได้แล้วครับ" ชัยอธิบายเหตุจำเป็น

"คนที่รับราชการถือว่าโชคดีหลายเรื่อง ทั้งค่ารักษา วันหยุดวันลา สวัสดิการอื่น ๆ อีกมาก" ลุงเป็นธรรมกล่าว

"ครับ แต่ปัญหาก็เกิดขึ้นครับลุงเป็นธรรม เพราะเจ้านายถือว่าขาดราชการ ทั้ง ๆ ที่ยื่นใบรับรองแพทย์พร้อมใบลาป่วยแล้ว แต่เขาไม่เชื่อว่าเจ้าชิตป่วยจริง" ชัยเล่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับชิตให้ลุงเป็นธรรมฟัง

"อ้าว ถ้าใบรับรองแพทย์ขาดความน่าเชื่อถือ ผู้บังคับบัญชาก็สามารถสั่งให้ใช้ใบรับรองแพทย์อื่นที่เห็นว่าเชื่อถือได้แทน หรือสั่งให้ไปรับการตรวจจากแพทย์ของทางราชการก็ได้นะครับ และเรื่องทำนองนี้ก็เคยเป็นข้อพิพาทในศาลปกครอง" ลุงเป็นธรรมกล่าว

"เรื่องเป็นอย่างไรครับลุงเป็นธรรม" ชัยถามด้วยความอยากรู้

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องการเจ็บป่วยของข้าราชการและได้ใช้สิทธิลาป่วยและลากิจ แต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจไม่อนุญาตให้ลาเนื่องจากไม่เชื่อหลักฐานใบรับรองแพทย์ที่ยื่นประกอบใบลาป่วยและไม่มีเหตุผลในการลากิจ

เรื่องราวในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อ**นายตะวันข้าราชการครู ขอลาหยุดงาน**เพราะอาการปวดศีรษะ และอ่อนเพลีย**เป็นเวลา ๔ วัน และได้ยื่นใบลาป่วยต่อผู้อำนวยการโรงเรียน**ในวันที่มาทำงาน **แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่เชื่อว่านายตะวันป่วยจริง จึงให้นำใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐมาประกอบใบลาป่วย** ภายในวันรุ่งขึ้น แต่เนื่องจาก**นายตะวัน**เข้ารับการรักษาที่คลินิกเอกชนและสถานีอนามัย **จึงได้นำใบรับรองแพทย์ของคลินิกเอกชนและใบรับรองการป่วยของหัวหน้าสถานีอนามัยมาแสดง แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนเห็นว่าใบรับรองแพทย์ที่นำมายื่นไม่เป็นไปตามที่ตนเองร้องขอ จึงถือว่านายตะวันขาดราชการ**

ต่อมา **นายตะวัน**ได้**ยื่นใบลากิจ ๒ วัน** เนื่องจากตำรวจจับกุมบุตรชาย และแจ้งให้นายตะวันเตรียมหลักทรัพย์ประกันตัว **แต่ได้ฝาก**ใบลากิจ**ไว้กับนักการภารโรงเพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการโรงเรียนเพื่ออนุญาตต่อไป แต่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่อนุญาตให้ลากิจเพราะไม่สามารถสอบถามเหตุผลได้และถือว่านายตะวันขาดราชการ** จากนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนในปีงบประมาณนั้น และเรียกเงินเดือนคืนในวันที่ขาดราชการรวม ๖ วัน

นายตะวันเห็นว่าตนเองไม่ได้ขาดราชการตามที่ถูกกล่าวหา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีนี้มีประเด็นสำคัญ ๒ เรื่อง

ประเด็นแรก การผู้อำนวยการโรงเรียนปฏิเสธไม่รับเอกสารประกอบการลาป่วย เนื่องจากไม่ใช่ใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยข้อ ๑๗ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดสาระสำคัญว่า การลาป่วยให้เสนอใบลาต่อผู้บังคับบัญชาในวันลา เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะเสนอหรือจัดส่งใบลาในวันแรกที่มาปฏิบัติราชการ โดยผู้มีอำนาจอาจจะสั่งให้มีใบรับรองแพทย์ซึ่งเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือสั่งให้ผู้ลาไปรับการตรวจจากแพทย์ของทางราชการเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตก็ได้

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ใบรับรองแพทย์ที่นายตะวันนำมายื่นขาดความน่าเชื่อถือก็ชอบที่จะสั่งให้นายตะวันใช้ใบรับรองแพทย์ซึ่งผู้บังคับบัญชาเห็นชอบแทน หรือสั่งให้ไปรับการตรวจจากแพทย์ของทางราชการ **เมื่อนายตะวันยื่นใบลาป่วยพร้อมทั้งหลักฐานการรับรองการป่วยถึง ๒ ฉบับ ๒ สถานที่แสดงว่านายตะวันเป็นผู้ป่วยจริงและใบรับรองแพทย์ที่นำมายื่นไม่ปรากฏว่าเป็นเอกสารเท็จ จะถือว่านายตะวันละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไม่ได้ การที่ผู้บังคับบัญชาปฏิเสธไม่รับหลักฐานใบรับรองแพทย์และมีคำสั่งไม่อนุญาตการลาป่วย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบ**

ประเด็นที่สอง การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่อนุญาตให้นายตะวันลากิจเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยข้อ ๑๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ

พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดสาระสำคัญว่า ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลากิจส่วนตัวจะหยุดราชการได้เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่สามารถรอรับอนุญาตได้ทันจะเสนอหรือจัดส่งใบลาพร้อมระบุเหตุจำเป็นไว้แล้วหยุดราชการไปก่อนก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลให้ผู้มีอำนาจอนุญาตทราบโดยเร็ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายตะวันมีเหตุจำเป็นต้องลากิจส่วนตัวและมีเหตุพิเศษที่ไม่อาจยื่นใบลากิจส่วนตัวและ**รอรับคำสั่งอนุญาตการลาจากผู้บังคับบัญชา**ก่อนหยุดราชการได้ **แต่ก็ได้พยายามดำเนินการตามระเบียบ**โดยรอผู้บังคับบัญชาอนุมัติและจัดส่งใบลาพร้อมระบุเหตุผลความจำเป็นแล้ว ทั้ง**ผู้เสนอใบลาแทนก็ได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และคณะครูรวมทั้งกรรมการโรงเรียนต่างก็รู้ถึงเหตุผลของการลากิจส่วนตัว**โดยยื่นหนังสือรับรองการติดต่อราชการของผู้กำกับการสถานีตำรวจด้วย ดังนั้น **จะถือว่านายตะวันละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไม่ได้** การที่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้ลากิจส่วนตัว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบเช่นกัน *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"คดีนี้ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้บังคับบัญชาว่า การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดลาป่วยหรือลากิจหรือไม่ นอกจากต้องอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายแล้วจะต้องพิจารณาด้วยความชอบธรรม ไม่มีอคติลำเอียง หรือกลั่นแกล้งครับ" ลุงเป็นธรรมสรุป

"เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ ต้องใช้อำนาจให้ถูกต้อง การใช้อำนาจไปกลั่นแกล้งคนอื่น ทำให้ประชาชนขาดศรัทธาและเดือดร้อนได้ ศาลปกครองท่านช่วยขจัดความเดือดร้อนได้จริง ๆ" ชัยกล่าวอย่างกังวลต่อการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เรื่องที่ ๑๒ วิสัย “ตำรวจ” ... ต้องตรวจหลักฐาน

“ช่วงนี้มีแรงงานต่างด้าวมาทำงานในบ้านเราจำนวนมาก” ลุงเป็นธรรมกล่าวเมื่อเห็นคนงานกำลังทำงานก่อสร้างอย่างขะมักเขม้นอยู่ในพื้นที่อาคารฝั่งตรงข้ามกับร้านอาหารที่ลุงเป็นธรรมนั่งรับประทานอาหาร

“ใช่ครับ บางคนก็เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย บางคนก็ลักลอบเข้ามาครับ” รักชาตินายตำรวจหนุ่มเห็นด้วย

“หวังแต่ว่าตำรวจจะไม่ช่วยเหลือแรงงานที่ผิดกฎหมายเหล่านั้นซ้ำแล้วซ้ำอีก” ลุงเป็นธรรมกล่าวด้วยความกังวลกับสถานการณ์ด้านแรงงานที่มีการลักลอบเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายโดยมีตำรวจบางนายเป็นผู้ให้การช่วยเหลือ

“หมายความว่าอย่างไรครับลุงเป็นธรรมที่ว่า ซ้ำแล้วซ้ำอีก” รักชาติสงสัย

“ลุงเคยอ่านอุทาหรณ์คดีปกครอง เกี่ยวกับตำรวจที่ให้การช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และตัวเองก็ต้องถูกไล่ออกจากราชการ” ลุงเป็นธรรมจำได้ว่าได้อ่านเรื่องนี้เมื่อสัปดาห์ก่อน

“มีกรณีแบบนี้ด้วยหรือครับลุงเป็นธรรม”

“ครับ เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่า “ตำรวจ” เป็นอาชีพที่ทำให้ประชาชนอุ่นใจ ไว้วางใจ และรู้สึกปลอดภัย เพราะตำรวจมีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการพิทักษ์รักษากฎระเบียบของสังคมเพื่อให้ประชาชนดำรงชีวิตอยู่อย่างสงบสุข ด้วยเหตุนี้ คนทั่วไปจึงมั่นใจและเชื่อใจว่า คนที่เป็นตำรวจต้องเป็นคนดีและสามารถเป็นที่พึ่งให้กับประชาชนสมกับที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ แต่หากตำรวจเป็นผู้ทำผิดเสียเอง ก็ถือเป็นเรื่องที่น่าเสียใจดังเช่นคดีปกครองเรื่องหนึ่ง”

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องของตำรวจที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมในอาชีพของตนในการให้ความช่วยเหลือซ่อนเร้นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจนที่สุดก็ต้องถูกไล่ออกจากราชการ

พฤติกรรมของตำรวจรายนี้ เกิดขึ้นในจังหวัดแถบชายแดนที่มีคนต่างด้าวอาศัยอยู่จำนวนมาก ซึ่งในวันเกิดเหตุได้รับจ้างชาวพม่าสามคนให้ไปส่งยังสถานที่ที่ผู้ว่าจ้างประสงค์จะไป แต่ในระหว่างเดินทางได้ถูกเจ้าพนักงานด่านตรวจคนเข้าเมืองตรวจค้นและจับกุมชาวพม่าทั้งสามคนที่หลบซ่อนอยู่ในช่องเก็บของหลังเบาะที่นั่งท้ายรถ เนื่องจากไม่มีหลักฐานการอนุญาตเข้าเมือง พร้อมกับจับกุมตำรวจซึ่งเป็นผู้ขับรถรับจ้างในข้อหา **"ซ่อนเร้นหรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้บุคคลต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมายเพื่อให้พ้นจากการจับกุม"**

ในการดำเนินคดีอาญา *อัยการมีคำสั่งเด็ดขาด "ไม่ฟ้องคดี"* แต่ในการดำเนินการทางวินัย หลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว *ผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ได้มีคำสั่ง "ไล่ออกจากราชการ"*

ตำรวจคนดังกล่าว (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการและขอให้มีคำสั่งรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม โดยอ้างว่าสภาพพื้นที่แวดล้อมของจังหวัดชายแดนมีคนต่างด้าวอาศัยและเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรจำนวนมาก มีทั้งคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีทั้งแรงงาน

คนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผัน รวมทั้งมีชาวไทยภูเขาอีกจำนวนมาก จึงไม่รู้ว่าชาวพม่าทั้งสามคนเป็นคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพราะในการวิ่งรถรับจ้างจะไม่ขอดูใบอนุญาตจากผู้ว่าจ้างและแม้จะเป็นตำรวจก็ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคคลใดเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น คำสั่งไล่ออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีข้างต้นฟังขึ้นหรือไม่ ?

ประเด็นนี้**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นตำรวจและรับราชการมานานถึง ๒๕ ปี จึงมีหน้าที่ต้องรักษากฎหมายและระเบียบโดยเคร่งครัด ประกอบกับท้องที่ที่รับราชการเป็นจังหวัดติดชายแดน *การรับจ้างชาวพม่าทั้งสามคนขึ้นรถตู้ไม่ว่าจะเพื่อไปส่งยัง ณ สถานที่ใด ก็ชอบที่จะขอตรวจหลักฐานการเข้าเมืองให้ครบถ้วนเสียก่อนและหากมีหลักฐานการเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงค่อยรับจ้างนำไปส่งยังสถานที่ที่บุคคลดังกล่าวประสงค์จะเดินทางไป* และ*การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าบุคคลใดเป็นคนต่างด้าว เพราะในพื้นที่มีคนต่างด้าวจำนวนมากและในทางปฏิบัติของการเช่ารถรับจ้างจะไม่มีการตรวจหลักฐานการเข้าเมืองนั้น ก็รับฟังไม่ขึ้น*และ**ไม่อยู่ในวิสัยของผู้มีอาชีพตำรวจจะประพฤติปฏิบัติเช่นคนทั่วไปได้**

เมื่อการขอตรวจหลักฐานการเข้าเมืองของคนต่างด้าวอยู่ในวิสัยของผู้มีอาชีพตำรวจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้มีการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยไม่ทำหน้าที่ดังกล่าว ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ประเด็นนี้**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีรับจ้างพาชาวพม่าให้โดยสารรถตู้แล้วถูกเจ้าหน้าที่จับกุมใน**ข้อหาซ่อนเร้นหรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนกฎหมายให้พ้นจากการจับกุม ถือว่าเป็นการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง**ตามที่มาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดไว้ว่า *"ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว การกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง"*

เมื่อผู้ฟ้องคดีได้กระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมกับพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำผิดแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๙/๒๕๕๕)*

บทสรุป

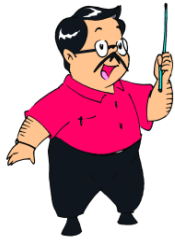
"คดีนี้ถือว่าเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับตำรวจทุกนายที่จะต้องดำรงชีวิตอยู่ด้วยความถูกต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับคนทั่วไป ในการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระแวดระวังและสอดส่องดูแลสังคมให้มีการประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างถูกต้องตามวิสัยของผู้พิทักษ์สันติราษฎร์" รักชาติกล่าวด้วยความรู้สึกภาคภูมิใจในการทำหน้าที่ของตนเองด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตลอดมา

"การซ่อนเร้นหรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนกฎหมายให้พ้นจากการจับกุม ถือว่าเป็นการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงนะ ซึ่งอาจถูกลงโทษไล่ออกจากราชการดังเช่นคดีนี้" ลุงเป็นธรรมสรุป

"เสียดายนะครับลุงเป็นธรรม อุตส่าห์รับราชการเกือบค่อนชีวิต แต่กลับเห็นแก่อามิสสินจ้าง ละเลยต่อหน้าที่ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างถูกต้องตามวิสัยของผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ต้องมาหมดอนาคตเพราะเรื่องแบบนี้" รักชาติแสดงความเห็น

"ใช่ครับ และคดีนี้ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ที่จะไม่กระทำการใด ๆ ทั้งในราชการและนอกราชการในลักษณะที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกทำนองคลองธรรมอันถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงด้วยครับ น่าเสียดายมาก" ลุงเป็นธรรมแสดงความเห็นเพื่อให้เป็นอุทาหรณ์สำหรับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

เรื่องที่ ๑๓ บ้านพัง ! เพราะการก่อสร้างผิดแบบ



“ลุงเป็นธรรมคะ ถ้าเจ้าหน้าที่อ้างตัวบทกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจในการออกคำสั่งโดยผิดหลงจะ*ทำให้คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายมั๊ยคะ”* แสงโสมถามลุงเป็นธรรม

“เลขมาตราของกฎหมายน่ะหรือครับ” ลุงเป็นธรรมถามหลานสาวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นคำถาม

“ใช่ค่ะ เช่นกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารระงับการใช้อาคาร แต่อ้างตัวบทกฎหมายในการออกคำสั่งผิดค่ะ” แสงโสมยกตัวอย่าง

“ดูเหมือนลุงจะคุ้น ๆ กับคำถามนี้จังเลยนะครับ” ลุงเป็นธรรมครุ่นคิดเหมือนกับว่าเคยได้อ่านคำถามทำนองนี้มาก่อน

“ใช่ค่ะลุงเป็นธรรม เป็นเรื่องที่เคยนำมาลงในอุทาหรณ์คดีปกครอง แต่หนูจำไม่ได้จึงขอถามลุงเป็นธรรมค่ะ เพราะพรุ่งนี้หนูสอบเผื่อจะเป็นข้อสอบค่ะ” แสงโสมอธิบายถึงที่มาของความอยากรู้

“อ้อ ลุงจำได้แล้ว ... คดีปกครองเรื่องของเจ้าของที่ดินได้ทำการก่อสร้างอาคารโดยใช้เสาเข็มขนาดใหญ่กว่าที่ได้รับอนุญาตไว้ ทำให้เจ้าของอาคารข้างเคียงได้รับความเสียหายจากการสั่นสะเทือนของเครื่องจักร (ปั้นจั่น) ทำให้ฝาผนังด้านข้างและพื้นทางเดินเกิดรอยแตกร้าวใช่มั๊ยครับ ลุงจะเล่าให้ฟังนะครับ”

เรื่องราวของคดีนี้เกิดจากการที่ ... ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารพาณิชย์สองชั้นครึ่งจำนวนสี่คูหาในที่ดินของตนเองและได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในระหว่างการก่อสร้างนาง ส. เจ้าของอาคารข้างเคียงได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาลตำบล) ว่า ได้รับความเสียหายจากการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารของผู้ฟ้องคดี และจากการตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีใช้เสาเข็มขนาดใหญ่กว่าแบบแปลนหรือรายการประกอบแบบแปลนที่ขออนุญาตก่อสร้าง ทำให้บ้านของนาง ส. ได้รับความเสียหาย

เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคาร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

หลังจากที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการก่อสร้างอาคารและผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่าการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นนำมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้ในการออกคำสั่งเป็นการไม่ถูกต้องและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการระงับการก่อสร้างอาคาร

คดีนี้มีประเด็นสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารที่พิพาทได้หรือไม่ ? โดย*พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๑*

วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ห้ามผู้ใดจัดให้มีหรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผัง บริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ" และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออก ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นมีอำนาจ (๑) มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว"

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารโดยใช้เสาเข็มที่มีขนาดผิดไปจากแบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับใบอนุญาต โดยมิได้รับใบอนุญาตให้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือแจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นการก่อสร้างอาคารให้ผิดไปจากแบบแปลนและรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตและผิดเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต จึงเป็นการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบข้อ ๓ และข้อ ๗ วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบ้านของนาง ส. เป็นผลโดยตรงจากการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารด้วยปั้นจั่นของผู้ฟ้องคดี หากปล่อยให้ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างอาคารโดยใช้วิธีดังกล่าว

ต่อไปย่อมทำให้บ้านของนาง ส. ได้รับความเสียหายมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดเทศบาล) ซึ่งขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายกเทศมนตรี) ตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น จึงชอบที่จะอาศัยอำนาจตาม*มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒* ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารโดยอ้างอิงตัวบทกฎหมายผิดหลง จะทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบที่จะใช้อำนาจตาม*มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒* ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นการอ้างอิงตัวบทกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจในการออกคำสั่งโดยผิดหลง แต่ก็ไม่มีผลถึงขนาดทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการตอกเสาเข็มฐานรากอาคารพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษายกฟ้อง *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐๑/๒๕๕๕)*

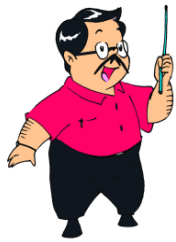
บทสรุป

"การอ้างอิงตัวบทกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจในการออกคำสั่งโดยผิดหลง เช่นคดีนี้ อาจไม่มีผลถึงขนาดทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองต้องมีความระมัดระวังในการออกคำสั่ง ซึ่งจะต้องตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการนำมาออกคำสั่งให้ถูกต้อง และถึงแม้ว่าไม่มีผลถึงขนาดทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็อาจส่งผลต่อความไว้วางใจของประชาชนต่อการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ไม่มากก็น้อยครับ" ลุงเป็นธรรมสรุปให้หลานสาวฟังอีกครั้ง

"และคดีนี้ก็เป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้กับผู้ที่จะทำการก่อสร้างอาคารว่า จะต้องดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตไว้ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้อื่นด้วยค่ะ" แสงโสมสรุปประเด็นที่เหลือ

"เก่งมากครับ หลานสาว"

เรื่องที่ ๑๔ โฆษณาสถานพยาบาล ... จำกัดสิทธิ ? เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค



"คุณลุงเป็นธรรมครับ คุณลุงเป็นไข้หวัดธรรมดานะครับ ไม่ใช่ไข้หวัดใหญ่ สบายใจได้นะครับและเดี๋ยวผมจะจ่ายยาให้คุณลุงนะครับ" นายแพทย์ชีวินเจ้าของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งชี้แจงให้ลุงเป็นธรรมถึงผลการตรวจร่างกาย

"ขอบคุณครับคุณหมอ" ลุงเป็นธรรมคลายกังวลกับอาการเจ็บคอและมีไข้ เพราะการเป็นไข้หวัด ถือเป็นการเจ็บป่วยเล็กน้อย ***"เรื่องที่คุณหมอฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนประกาศกระทรวงสาธารณสุขที่ห้ามมิให้โฆษณาสถานพยาบาล อยู่ในขั้นตอนไหนแล้วครับ"*** ลุงเป็นธรรมจำได้ว่าเมื่อปีที่ผ่านมาหมอชีวินเคยปรึกษาและเล่าให้ฟังถึงปัญหา รวมถึงเจตนาที่จะดำเนินการฟ้องศาลปกครองในกรณีดังกล่าว

"อ้อ ... ขอโทษครับคุณลุงเป็นธรรมที่ผมไม่ได้ไปเรียนให้ทราบถึงความคืบหน้าในเรื่องนั้น ศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้วครับ" นายแพทย์ชีวินกล่าวคำขอโทษลุงเป็นธรรม

"เป็นไปตามที่คุณลุงเป็นธรรมให้ความเห็นไว้ครับว่ากระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจออกประกาศในลักษณะดังกล่าวได้ครับ ... นี่ครับคุณลุงเป็นธรรมเรื่องที่ผมฟ้องถูกนำมาเผยแพร่เป็นอุทาหรณ์คดีปกครองครับ" นายแพทย์ชีวินยื่นหนังสือพิมพ์ให้ลุงเป็นธรรม

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนข้อ ๔.๔ ของประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๖) เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณาสถานพยาบาล ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ซึ่ง*ห้ามมิให้โฆษณาสถานพยาบาลในลักษณะแจ้งบริการโรคที่ไม่อยู่ในสาขาที่ผู้ประกอบวิชาชีพมีหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตร หมายความว่า ให้ผู้รับอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลโฆษณาแจ้งบริการโรคได้เฉพาะในสาขาที่มีหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรจากสภาวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา ทันตแพทยสภา* ฯลฯ เท่านั้น

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นแพทย์ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลเห็นว่าการออกประกาศดังกล่าวทำให้ตนไม่สามารถรักษาโรคหรือโฆษณารักษาโรคบางอย่างได้ หรือไม่สามารถพิมพ์เอกสาร นามบัตรรักษาโรคในสาขาอื่นนอกจากที่ตนมีวุฒิบัตรได้ อันเป็นการจำกัดการแข่งขันในการประกอบอาชีพ และจำกัดสิทธิของผู้บริโภคในการเลือกใช้บริการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและขัดต่อมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ *ซึ่งห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตประกอบกิจการสถานพยาบาลโฆษณาโดยใช้ข้อความอันเป็นเท็จหรือโอ้อวดเกินความจริง หรือน่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการของสถานพยาบาลเท่านั้น* แต่การแจ้งบริการโรคที่ไม่อยู่ในสาขาที่ผู้ประกอบวิชาชีพมีหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรไม่ใช่การโฆษณาโดยใช้ข้อความอันเป็นเท็จ หรือโอ้อวดเกินความจริง แต่เป็นการโฆษณาตามความจริง

คดีนี้เป็นเรื่องที่ศาลปกครองได้ใช้อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในการออกประกาศว่าขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือไม่ โดยฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจของตนภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพอันชอบธรรมของเอกชนได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะต้องกระทำภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่า**ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๖)ฯ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ข้อ ๔.๔ มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือไม่ ? และเป็นการจำกัดสิทธิของผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถึงแม้การห้ามสถานพยาบาลโฆษณาแจ้งบริการโรคที่ไม่มีอยู่ในสาขาที่ผู้ประกอบวิชาชีพมีหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตร เป็นกรณีที่เห็นได้ชัดว่าการโฆษณาลักษณะดังกล่าว ไม่ใช่การโฆษณาโดยใช้ข้อความอันเป็นเท็จ หรือโอ้อวดเกินความจริง เพราะเป็นการโฆษณาตามความเป็นจริง แต่การห้ามสถานพยาบาลโฆษณาโดยใช้ข้อความที่น่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการของสถานพยาบาล เป็นกรณีที่กฎหมายให้ความคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคอย่างเคร่งครัด ซึ่งเพียงแต่ประชาชนผู้บริโภคเห็นข้อความแล้วอาจจะเข้าใจผิด ก็เพียงพอที่จะถูกห้ามโฆษณาตามกฎหมายนี้แล้ว ดังนั้น การโฆษณาแจ้งบริการโรคที่ไม่มีอยู่ใน

สาขาที่ผู้ประกอบวิชาชีพมีหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตร จึงเป็นโฆษณาที่น่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของการประกอบกิจการตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

นอกจากนี้ ประกาศฉบับนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้รับบริการจากสถานพยาบาล มิให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการของสถานพยาบาลจากข้อความโฆษณาของสถานพยาบาล จึงเป็นหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

ดังนั้น ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๔๖)ฯ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ข้อ ๔.๔ จึงออกมาภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ของมาตรา ๓๘ และไม่ปรากฏว่ามีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น ทั้งไม่ได้ห้ามหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพผู้ฟ้องคดีที่จะโฆษณาสถานพยาบาลของตนได้ เพียงแต่ต้องทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด อันเป็น**การจำกัดเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่นเท่านั้น** แต่ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิประกอบวิชาชีพเวชกรรมได้ทุกสาขาดังเดิมตามใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรม และไม่ได้ขัดสิทธิผู้บริโภคแต่อย่างใด *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๘/๒๕๕๕)*

บทสรุป

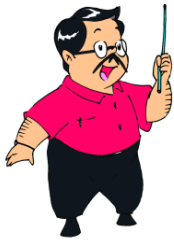
"เป็นประกาศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้รับบริการจากสถานพยาบาล มิให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบกิจการของสถานพยาบาลจากข้อความโฆษณาของสถานพยาบาล" ลุงเป็นธรรมกล่าวสรุปถึงวัตถุประสงค์ของประกาศ

"ครับคุณลุงเป็นธรรม และผมก็ไม่ได้ติดใจอะไรครับ ประกาศว่าอย่างไรก็ปฏิบัติตามนั้นครับ" นายแพทย์ชีวินกล่าว

"ต้องถือเป็นเรื่องที่ดีที่คุณหมอได้ทำให้เกิดบรรทัดฐานหรือข้อระมัดระวังสำหรับผู้ดำเนินการสถานพยาบาลในการโฆษณาให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับฝ่ายปกครองที่จะต้องใช้อำนาจอย่างถูกต้องตามกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ด้วยครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าวด้วยความรู้สึกที่จริงใจ

"ครับคุณลุงเป็นธรรม"

เรื่องที่ ๑๕ ใบอนุญาตถูกพักใช้ ... เพราะโอ้อวดสรรพคุณ (ยา) เกินจริง !



"ดูอะไรอยู่ล่ะหนูแสง" ลุงเป็นธรรมถามหลานสาวที่นั่งจ้องหน้าจอคอมพิวเตอร์ด้วยความเคร่งเครียด

"กำลังอ่านสรรพคุณยาที่เผยแพร่ใน internet ค่ะ หนูว่าเค้าโฆษณาเกินจริงไปหน่อยค่ะ การโฆษณาแบบนี้จะมีความผิดมั๊ยคะ" แสงโสมสงสัย

"มีความผิดสิหนูแสง หากผู้โฆษณาชวนเชื่อเกินจริงนั้นเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชก็จะถูกลงโทษฐานกระทำผิดจรรณยาบรรณอาจถูกพักใช้ใบอนุญาตได้ครับ ... หนูทำรายงานส่งอาจารย์หรือครับ" ลุงเป็นธรรมอธิบายพร้อมกับถามหลานสาวที่จริงจังและเคร่งเครียดกับหน้าจอไม่เลิก

"ไม่ค่ะลุง พี่อ้อยที่เป็นเภสัชกรพี่สาวของอินทราถูกพักใช้ใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะเพราะว่าโอ้อวดโฆษณายา หนูจึงอยากรู้ว่ามีข้อกฎหมายห้ามเรื่องนี้ไว้อย่างไร" แสงโสมอธิบายเหตุที่ทำให้เคร่งเครียดอยู่กับหน้าจอคอมพิวเตอร์

"ลุงเคยเล่าอุทาหรณ์กรณีนี้ให้หนูแสงฟัง หนูแสงคงลืม ลุงเล่าให้ฟังใหม่ดีมั๊ยครับ" ลุงเป็นธรรมยื่นข้อเสนอที่จะเล่าอุทาหรณ์คดีปกครองให้หลานสาวฟังอีกครั้งเพื่อให้ละสายตาจากจอคอมพิวเตอร์

การโฆษณาอวดอ้างสรรพคุณของยาหรือผลิตภัณฑ์อื่นที่ใช้รักษาหรือบรรเทาอาการเจ็บป่วย รวมทั้งช่วยให้สุขภาพร่างกายแข็งแรงนั้นมีให้เห็นอยู่เสมอ แต่การโฆษณาที่เกินความจริงไม่อยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้องเชื่อถือได้ ผู้โฆษณาอาจมีความผิดตามกฎหมาย และ*หากผู้ที่โฆษณาเป็นผู้ประกอบวิชาชีพด้านการแพทย์หรือการสาธารณสุขด้วยแล้ว อาจส่งผลให้ผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพอีกด้วย*

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะและ*เป็นเภสัชกร*ประจำร้านขายยา (ผู้ฟ้องคดี) ได้*โฆษณาโอ้อวดสรรพคุณของผลิตภัณฑ์ยาน้ำสมุนไพรและผลิตภัณฑ์อาหารเสริม*ในการบรรยายให้กับผู้เข้าร่วมสัมมนาของบริษัทขายตรงว่า *ชื่อของยาน้ำ หมายความว่า ยืนยาวเป็นนิรันดร กินแล้วอายุยืนยาว ชะลอความแก่ เป็นยาอายุวัฒนะ กินแล้วปรับสมดุลของห้าธาตุ มีพลังชีวิต โรคทุกโรคหายหมด กินดีทุกโรค และผลิตภัณฑ์อาหารเสริม มีสรรพคุณกินเข้าไปได้ครบทุกอย่างเป็นยาอายุวัฒนะ*

ต่อมา *ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สภาเภสัชกรรม) มีคำสั่งให้พักใช้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเภสัชกรของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๑ ปี* เนื่องจากการโฆษณามีลักษณะโอ้อวดทำให้ผู้ฟังหลงเชื่อและไม่มีข้อมูลทางวิชาการอ้างอิง อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟังความข้างเดียว เป็นการตัดต่อเทปการบรรยายใส่ร้ายผู้ฟ้องคดี และเป็นการบรรยายในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์

การแพทย์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว

การที่ผู้ฟ้องคดีได้บรรยายสรรพคุณยาดังกล่าว ถือเป็นการโอ้อวดสรรพคุณยาอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือไม่ ? ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้*ห้ามมิให้โฆษณาขายยาในลักษณะเป็นการโอ้อวดสรรพคุณ*ยาหรือวัตถุอันเป็นส่วนประกอบของยาว่าสามารถบำบัด บรรเทา รักษาหรือป้องกันโรคหรือความเจ็บป่วยได้*อย่างศักดิ์สิทธิ์หรือหายขาด* หรือใช้ถ้อยคำอื่นที่มีความหมายเดียวกัน *หรือแสดงสรรพคุณยาอันเป็นเท็จหรือเกินความจริง หรือแสดงสรรพคุณว่าสามารถรักษาหรือป้องกันโรคหรืออาการของโรคที่รัฐมนตรีประกาศได้* (มาตรา ๘๘ (๑) (๒) (๘)) และการโฆษณาขายยาทางเครื่องขยายเสียง ทางฉายภาพหรือทางสิ่งพิมพ์นั้น จะต้องได้รับอนุมัติข้อความ เสียง หรือภาพที่ใช้ในการโฆษณาจากผู้อนุญาตเสียก่อน (มาตรา ๘๘ ทวิ (๑) (๒)) นอกจากนั้น พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ *ยังห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพหรือสรรพคุณของอาหารอันเป็นเท็จหรือเป็นการหลอกลวงให้เกิดความหลงเชื่อโดยไม่สมควร* และการโฆษณาจะต้องได้รับการตรวจพิจารณาจากผู้อนุญาต (มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การบรรยายโฆษณายาน้ำสมุนไพร โดยมิได้ให้ความรู้หรือข้อเท็จจริงทางวิชาการเกี่ยวกับการดูแลรักษาสุขภาพตามแนวทางแพทย์ทางเลือกด้วยสมุนไพร แต่เป็นการ*โอ้อวดสรรพคุณยาหรือวัตถุอันเป็นส่วนประกอบของยาว่าสามารถบำบัด บรรเทา รักษาหรือป้องกันโรคหรือความเจ็บป่วยได้อย่างศักดิ์สิทธิ์หรือหายขาด*

และมีลักษณะเป็นเท็จหรือเกินความจริง และเป็นโรคหรืออาการของโรคที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศห้ามโฆษณา เป็นการบรรยายโดยใช้เครื่องขยายเสียงและฉายแผ่นใสโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นความผิดตามมาตรา ๘๘ (๑) (๒) และ (๘) ประกอบมาตรา ๘๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐

ส่วนการบรรยายเกี่ยวกับอาหารเสริมที่มีลักษณะเป็นการ*โฆษณาคุณประโยชน์ คุณภาพหรือสรรพคุณ โดยไม่มีข้อมูลทางวิชาการที่อยู่บนพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์หรือการวิจัยที่เป็นที่ยอมรับและมีการเผยแพร่ อันเป็นการหลอกลวงและจูงใจให้ผู้ฟังหลงเชื่อและตัดสินใจซื้อไปรับประทาน ซึ่งมีลักษณะเป็นเชิงพาณิชย์ มิใช่เป็นการให้ความรู้หรือข้อเท็จจริงทางวิชาการ* ทั้งยังเป็นการโฆษณาเพื่อประโยชน์ทางการค้าทางเครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นความผิดตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

เมื่อผู้ฟ้องคดีบรรยายว่าตนเป็นเภสัชกร เป็นนักวิชาการที่จบการศึกษาในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก และแนะนำสรรพคุณยาน้ำสมุนไพรในลักษณะโอ้อวดสรรพคุณในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึง*เป็นการใช้วิชาชีพเภสัชกรเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและชักจูงผู้ฟังให้หลีกเลี่ยงการใช้ยาแผนปัจจุบันและหันมาใช้ยาหรืออาหารเสริมที่ผู้ฟ้องคดีแนะนำ* อันเป็นการกระทำที่ผิดข้อบังคับสภาเภสัชกรรม ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ *จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่รักษาจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเภสัชกรรม* ตามที่ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดไว้

เมื่อผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริง และ*มีลักษณะซ้ำซากหลายครั้งต่อเนื่องเป็นเวลานานเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ และก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลจำนวนมาก* การพักใช้ใบอนุญาตเป็นเวลา ๑ ปี จึงเป็นการ*ใช้ดุลพินิจที่ถูกต้องเหมาะสม*แล้ว *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๙/๒๕๕๕)*

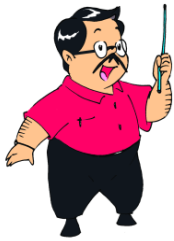
บทสรุป

"คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรว่าจะต้องรักษาจรรยาบรรณโดยการรักษามาตรฐานการประกอบวิชาชีพในระดับที่ดีที่สุด และจะต้องไม่ใช้วิชาชีพของตนเพื่อจูงใจ ชักชวน หรือให้คำรับรองที่เป็นเท็จหรือเกินจริง อันจะส่งผลให้บุคคลอื่นเสียหาย" ลุงเป็นธรรมสรุปหลักการกว้าง ๆ ให้หลานสาวฟัง

"ค่ะ ลุงเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังเป็นข้อเตือนใจแก่ประชาชนทั่วไปว่า ในการเลือกซื้อเลือกใช้ยาหรือผลิตภัณฑ์ใด ๆ ควรที่จะระมัดระวังในการรับข้อมูลจากสื่อต่าง ๆ โดยต้องศึกษาข้อมูลให้ชัดเจนจากแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ด้วย เช่น การสอบถามจากแพทย์โดยตรงหรือการอ่านเอกสารที่เชื่อถือได้ เป็นต้น เพื่อจะได้ยาหรือผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพและไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ใช่มั๊ยคะลุงเป็นธรรม" แสงโสมสรุปบ้าง

"ถูกต้องแล้วครับ"

เรื่องที่ ๑๖ “กลิ่นเหม็น” ไม่หมดไป ... เหตุใด ? ไม่เพิกถอนใบอนุญาต !



“เจ้าอาวาสวัดขึ้นป้ายประกาศขายวัดในราคาถูก เพราะทนกลิ่นเหม็นจากโรงงานผลิตอาหารสัตว์ไม่ไหว” แสงโสมอ่านหัวข้อข่าวที่ปรากฏบนหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์

“ถึงขั้นประกาศขายวัด ขายบ้านกันเลยหรือนี่” แม่ของแสงโสมได้ยินและปรารภขึ้นด้วยความกังวล

“พ่อทราบข่าวมาว่า เจ้าหน้าที่สั่งให้เจ้าของโรงงานแก้ไขปรับปรุงไปหลายหน แต่เห็นว่ากลิ่นเหม็นยังมีเหมือนเดิม และถ้าแก้ปัญหาเรื่องกลิ่นไม่ได้ พ่อว่าเจ้าหน้าที่ก็ควรสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ” พ่อแสงโสมเล่าให้ภรรยาและแสงโสมฟังถึงข่าวที่ได้รับทราบมาเรื่องการร้องเรียนของชาวบ้านเกี่ยวกับกลิ่นเหม็นของโรงงาน ซึ่งแม้เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งให้แก้ไขและผู้ประกอบกิจการก็พยายามแก้ไขปัญหาทุกครั้ง แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องกลิ่นเหม็นให้หมดสิ้นไปได้

“แต่เจ้าของโรงงานและเจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้นิ่งนอนใจหรือเพิกเฉยนะคะพ่อ” แสงโสมให้ความเห็น

“นั่นไงคะ ลุงเป็นธรรมกับจ้อนกลับมาแล้ว ลูกถามลุงเป็นธรรมดูซิว่ากรณีอย่างนี้เจ้าหน้าที่ต้องทำอย่างไรต่อไป” แม่ของแสงโสมแนะนำ

“กรณีอย่างนี้เจ้าหน้าที่ยังคงต้องมีหน้าที่และใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อระงับกลิ่นเหม็นให้ได้” ลุงเป็นธรรมให้ความเห็นภายหลังจากได้รับฟังประเด็นการสนทนาและข้อสงสัยต่าง ๆ

“น่าสนใจค่ะ ลุงเป็นธรรม” แสงโสมอยากรู้

"กรณีเช่นเดียวกันนี้เคยเป็นข้อพิพาทในศาลปกครอง ซึ่งศาลท่านก็มีคำพิพากษาแล้ว และคดีนั้นก็ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่เป็นอุทาหรณ์คดีปกครองมาแล้ว หนูแสงโสมคงไม่ได้อ่าน ลุงจะเล่าให้ฟังครับ ..."

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องของชาวบ้านที่ทน**กลิ่นเหม็นจากกะปิ**ของผู้ประกอบการผลิตกะปิไม่ไหว จึงได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีหลายครั้งและทุกครั้งที่มีการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็ได้เข้าไปตรวจสอบและสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขปรับปรุง ตลอดจนให้คำแนะนำหรือแม้กระทั่งมีคำสั่งระงับกิจการเพื่อให้ผู้ประกอบการจัดการระงับกลิ่นเหม็นจากกะปิไม่ให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยข้างเคียง

แต่เมื่อธรรมชาติของการผลิตกะปิจะต้องเกิดกลิ่นเหม็นจากแก๊สมีเทนอยู่แล้ว แม้ผู้ประกอบการจะได้พยายามที่จะระงับกลิ่นให้หมดไป กลิ่นเหม็นจึงยังคงมีอยู่เหมือนเดิม

ต่อมา นายกเทศมนตรีได้ออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทการผลิตกะปิตามข้อ ๑๓ (ก) ตามความในเทศบัญญัติเทศบาลเมืองระยอง เรื่อง การควบคุมกิจการอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๐

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อาศัยอยู่บ้านข้างเคียง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ดำเนินการตามกฎหมายโดยให้ระงับการส่งกลิ่นเหม็นจากการผลิตกะปิ หากไม่สามารถระงับกลิ่นได้ถาวรก็ให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเสีย

ในเบื้องต้นจำเป็นต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่ากำหนดไว้อย่างไรบ้าง

ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกเทศมนตรีมีอำนาจที่จะออกคำสั่งห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญ รวมทั้งการระงับเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน โดยออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นระงับเหตุรำคาญหรือกำหนดวิธีการหรือกระทำโดยวิธีการใดเพื่อระงับเหตุรำคาญหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญได้ (มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘) และมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (มาตรา ๕๙) และมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตถ้าปรากฏว่าการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิต (มาตรา ๖๐)

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ ***(๑) การที่นายกเทศมนตรีได้ใช้อำนาจหน้าที่และดำเนินการต่าง ๆ ตามข้อร้องเรียน รวมถึงการมีคำสั่งระงับกิจการและให้คำแนะนำเพื่อป้องกันการเกิดกลิ่นเหม็นแต่กลิ่นเหม็นยังคงมีอยู่ ถือว่าได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วหรือไม่ ?***

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การที่ผู้ประกอบกิจการไม่อาจแก้ไขหรือระงับเหตุรำคาญได้ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อเป็นกรณีที่มีเหตุรำคาญจนเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องออกคำสั่งห้ามผู้ประกอบการมิให้ก่อเหตุ

รำคาญตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไปได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ส่วนประเด็นที่ ***(๒) นายกเทศมนตรีควรจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการใดเพื่อมิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญจากการผลิตกะปิต่อไป ?***

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการประกอบกิจการผลิตกะปิเป็นการดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นในสถานที่เอกชนตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และยังก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญโดยผู้ประกอบการซึ่งได้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน จึงย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามมาตรา ๖๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ดำเนินการ **จึงถือได้ว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๘/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"สุดยอดเลยครับ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้อาจจะช่วยให้เจ้าอาวาสวัดไม่ต้องประกาศขายวัดเพราะทนกลิ่นเหม็นไม่ไหว ... จริงมั๊ยครับลุงเป็นธรรม" จ้อนซึ่งนั่งฟังด้วยความตั้งใจตะโกนเสียงดัง หลังจากลุงเป็นธรรมเล่าเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับกลิ่นเหม็นของกะปิจบลง

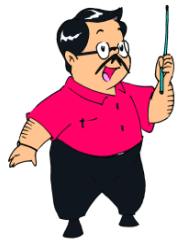
"และยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ว่า ความเสียหายหรือความเดือดร้อนรำคาญของประชาชนที่เกิดจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ที่สุดแล้วจะต้องสามารถแก้ไขปัญหาหรือระงับเหตุให้หมดสิ้นไปได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้แล้วอย่างครอบคลุม ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องตรวจสอบและปรับใช้กฎหมายให้ถูกต้องเท่านั้น ส่วนเอกชนไม่ว่าจะประกอบกิจการประเภทใดก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรือไม่ทำให้ผู้อื่นเกิดความเดือดร้อนรำคาญ ... ใช่มั๊ยคะลุงเป็นธรรม" แสงโสมสรุป

"กรณีที่ผู้ประกอบกิจการไม่สามารถแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนให้หมดไปตามที่เจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งให้แก้ไขแล้ว เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเป็นวิธีที่สามารถแก้ไขปัญหาหรือระงับเหตุให้หมดสิ้นไป หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการก็จะถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดให้ต้องปฏิบัติ" ลุงเป็นธรรมอธิบายเพิ่มเติม

"ลุงเป็นธรรมครับ เราไปหาเจ้าอาวาสวัดที่มีข่าวกันดีกว่าครับ จะได้เอาอุทาหรณ์คดีปกครองไปให้ท่านอ่านด้วย ท่านจะได้สบายใจ แต่เดี๋ยวขอเวลาจ้อนไปค้นหาหนังสือพิมพ์ก่อนนะครับ" จ้อนเสนอ

"เฮ้อ ... อยากเที่ยวด้วยล่ะซิ" ผู้เป็นแม่ยิ้ม พร้อมกับส่ายหัวไปมา

เรื่องที่ ๑๗ แผงลอยนี้ ... ผม (ผู้ค้าเดิม) มีสิทธิได้ !



"ลุงเป็นธรรมครับ ผมเครียดจังเลยครับ เทศบาลเรากำลังจัดสรรแผงขายของในตลาดสด ให้แม่ค้า ทั้งแม่ค้าเก่า แม่ค้าใหม่ ก็อยากได้แผงที่ดี ๆ กันทั้งนั้น จัดสรรไม่ลงตัวเลยล่ะครับ" ชายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เทศบาลบ่นกับลุงเป็นธรรม

"ต้องให้สิทธิกับทุกคนอย่างเท่าเทียม เป็นธรรมและมีเหตุผลอธิบายได้นะครับ" ลุงเป็นธรรมแนะนำ

"เราก็พยายามให้เป็นแบบนั้นนะครับ แม่ค้าบางคนก็ร้องเรียน เพราะเทศบาลไม่ได้จัดแผงค้าให้และทำท่าว่าจะไม่ยอมด้วยครับ" ชายเล่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

"ถ้าเขาเป็นแม่ค้าอยู่เดิมก็ควรจะมีสิทธิก่อนแม่ค้ารายใหม่นะครับ" ลุงเป็นธรรมให้ความเห็น

"ก็จริงครับ แต่ว่าแม่ค้าคนนี้ย้ายไปค้าที่แผงอื่น ระหว่างที่มีการปรับปรุงตลาดและไม่ได้จ่ายค่าธรรมเนียมแผงค้าเดิม แต่พอปรับปรุงตลาดเสร็จ เทศบาลก็ไม่ได้ให้สิทธิในฐานะแม่ค้าเดิม แต่ให้สิทธิในฐานะผู้ค้ารายใหม่ ... เทศบาลควรทำอย่างไรครับลุงเป็นธรรม" ชายขอคำแนะนำ

"ลุงจะเล่าให้ฟัง มีข้อพิพาทเกิดขึ้นในศาลปกครองคดีนี้เป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นในตลาดของเทศบาลภายหลังจากที่เทศบาลได้มีการปรับปรุงพื้นที่สำหรับการค้าขาย ซึ่งทำให้ผู้ค้าขายรายเดิมไม่ได้รับสิทธิให้ค้าขายอีกต่อไป ผู้ค้าขายรายเดิมจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง"

คดีปกครองนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ตนเป็นผู้ประกอบอาชีพค้าขายเสื้อผ้ามือสองในตลาดริมสันเขื่อนแม่น้ำมานานกว่า ๒๐ ปี ในปี ๒๕๓๘-ปี ๒๕๔๐ ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ค้าขายในแผงลำดับที่ ๑๐๕ และในปี ๒๕๓๙ กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ทำการก่อสร้างสันเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำทำให้พื้นที่จำหน่ายสินค้าแผงที่ ๙๗-๑๑๓ ถูกยกเลิก ผู้ฟ้องคดีจึงย้ายมาทำการค้าขายในแผงลอยของบิดามารดาแทน ต่อมา ในปี ๒๕๔๖ เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้พัฒนาและปรับปรุงพื้นที่บริเวณตลาดและได้สร้างอาคารที่จะใช้เป็นที่จำหน่ายสินค้าแล้วเสร็จ จึงได้คัดเลือกผู้ค้าขายจากผู้ค้ารายเดิมและผู้ค้ารายใหม่ด้วยวิธีการจับสลากแยกเป็นคนละวันก่อนหลังตามลำดับ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับอนุญาตให้จับสลากในฐานะเป็นผู้ค้ารายเดิมและจับสลากในกลุ่มผู้ค้ารายใหม่แต่ไม่ได้รับคัดเลือก

หลังจากเทศบาลทำสัญญากับผู้ค้าที่ได้รับคัดเลือกแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ประกอบการค้าห้อง D-16 ไม่ใช่เจ้าของห้องที่ได้รับสิทธิ จึงขอให้เทศบาลจัดสรรแผงลอยให้และเห็นว่าตนน่าจะมีสิทธิดีกว่าเพราะเป็นผู้ประกอบการรายเดิม แต่เทศบาลไม่ดำเนินการ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาให้สิทธิประกอบการค้าแก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุที่ไม่พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการรายเดิม เนื่องจากในการพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการจะพิจารณาจากผู้ค้ารายเดิมก่อนโดยจะต้องเป็นผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่อเนื่องทุกปีติดต่อกัน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมแผงที่ ๑๐๕ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ และไม่ได้ประกอบการค้าตั้งแต่นั้นมา จึงเห็นว่ามีเจตนาที่จะไม่รักษาสิทธิในแผงลอย

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดียังได้โต้แย้งในชั้นอุทธรณ์เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครอง โดยเห็นว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนี้**มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง** แต่เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่จะเข้าทำสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมิใช่คดีพิพาทที่จะนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีฟังขึ้นหรือไม่ ? การกระทำของเทศบาลที่ไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญาประเภทผู้ประกอบการรายเดิมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และผู้ฟ้องคดีจะได้รับสิทธิในการค้าขายต่อไปหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างน่าสนใจว่า เมื่อแผงขายสินค้าของผู้ฟ้องคดีถูกยกเลิกไปตั้งแต่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินการก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งทำให้ไม่มีแผงใช้ประกอบการค้า จนต้องไปอาศัยแผงลอยของบิดามารดาทำการค้าขายเรื่อยมา จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีเจตนาที่จะเลิกประกอบการค้าในสถานที่ดังกล่าว และการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ เกิดจากสาเหตุจำเป็นที่ไม่ใช่ความผิดของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของกรมโยธาธิการและผังเมืองและผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สมควรที่จะถูกตัดสิทธิในการเป็นผู้ค้าเดิมที่มีสิทธิเช่าพื้นที่อาคารพิพาท และสมควรที่จะได้รับการเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะได้รับสิทธิเข้าทำสัญญาเช่าประเภทผู้ค้าเดิม

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคัดเลือกผู้ประกอบการค้าโดยไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญาประเภทผู้ประกอบการค้าเดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงพิพากษาให้เพิกถอนการคัดเลือกบุคคลให้ไปทำการค้าโดยไม่จัดให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเข้าทำการค้าในฐานะผู้ประกอบการค้าเดิมและให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำการค้าเสื้อผ้าในอาคารพิพาทที่จัดไว้สำหรับผู้ประกอบการค้าเดิม หรือจัดให้ตามความเหมาะสมเทียบเท่ากันจำนวน ๑ ห้อง

สำหรับประเด็นเรื่องเขตอำนาจศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า คำโต้แย้งดังกล่าวไม่ใช่เหตุที่นำมาฟ้องเป็นคดีนี้ เพราะว่าการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการคัดเลือกผู้ที่จะเช่าพื้นที่อาคารพิพาทโดยไม่ชอบ เนื่องจากไม่ปรากฏรายชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญา ทั้งที่เคยเป็นผู้ค้าขายอยู่ในบริเวณที่ตั้งอาคารมาก่อน ซึ่งน่าจะมีสิทธิดีกว่าผู้ประกอบการค้าที่ได้รับคัดเลือกบางราย จึงเป็นการโต้แย้งการดำเนินการคัดเลือกบุคคลให้เข้าไปทำสัญญาเช่าอาคารซึ่งเป็นกระบวนการก่อนการทำสัญญาเช่า จึงมิใช่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อกำหนดในสัญญาเช่าแต่อย่างใด *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๑/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"เป็นคดีที่น่าสนใจมากครับลุงเป็นธรรม แม่ค้ารายนี้เขาก็คงไม่มีเจตนาที่จะเลิกประกอบการค้าในแผงค้าเดิมของเขา แต่เป็นเพราะว่าเทศบาลจำเป็นต้องรื้อตลาดเพื่อทำใหม่ให้ดีกว่าเดิมครับ" ชายให้ความเห็น

"หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิของเอกชน จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีให้ครบถ้วนรอบด้านก่อนที่จะใช้อำนาจให้สิทธิหรือตัดสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง และหากเอกชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่โดยที่เอกชนไม่ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นและทำให้ต้องเสียสิทธิแล้ว ดังเช่นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีนี้ ซึ่งเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ค้าขายและไม่ได้จ่ายค่าธรรมเนียมก็เพราะสาเหตุของการปรับปรุงพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐเอง หน่วยงานก็จะต้องเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนนั้น จะตัดสิทธิโดยอ้างว่าไม่จ่ายค่าธรรมเนียม ฟังไม่ขึ้นครับ" ลุงเป็นธรรมสรุป

"เข้าใจแล้วครับลุงเป็นธรรม"

เรื่องที่ ๑๘ “ทหารพิการ” ขอบำเหน็จพิเศษให้ผมเถอะครับ !

“ท. ทหาร อดทน” จ้อนพูดและทำท่าเดินสวนสนามตามที่เห็นทหารเดินสวนสนามเพื่อแสดงความเคารพในหลวง”

“จ้อน ... ตกลงนายอยากเป็นตำรวจหรือทหารกันแน่ พี่เห็นวันก่อนนายอยากเป็นตำรวจอยู่เลยนะ” แสงโสมหัวเราะและแกล้งถามจ้อน

“เป็นอะไรก็ได้ครับถ้าได้รับใช้ชาติผมชอบทั้งนั้น” จ้อนตอบและทำหน้าทะเล้น

“ทหารต้องรับใช้ชาติ ต้องสู้รบกับศัตรู โชคร้ายอาจพิการเสียแขนขาน่าสงสารจริง ๆ ถ้าเป็นกรณีแบบนี้ทางการต้องช่วยเหลือเขาตลอดชีวิต ... ใช่มั๊ยคะลุงเป็นธรรม” แสงโสมหันมาถามลุงเป็นธรรมที่นั่งอ่านหนังสืออยู่ข้าง ๆ

“ครับ ... ทางการเขาไม่ทอดทิ้งอยู่แล้วครับเพราะทหารเหล่านั้นคือผู้เสียสละ เรามีประเทศอยู่อาศัยที่เป็นอิสระไม่มีศัตรูรุกรานก็เพราะทหารกล้าเหล่านั้นครับ” ลุงเป็นธรรมอธิบาย

“แสดงว่าวันนี้พี่แสงโสมยังไม่ได้อ่านอุทาหรณ์คดีปกครอง” จ้อนวิ่งเข้าไปในห้องหนังสือของลุงเป็นธรรม และวิ่งกลับออกมาพร้อมกับหนังสือพิมพ์ ... ***“พี่แสงโสมช่วยอ่านอุทาหรณ์คดีปกครองเสียงดัง ๆ ให้ผมฟังด้วยนะครับ”*** จ้อนเปิดหนังสือพิมพ์ พร้อมกับส่งให้แสงโสม

“ได้สิ ... “ทหารพิการ ขอบำเหน็จพิเศษให้ผมเถอะครับ”... อืม ... ดีจัง พี่จะอ่านให้ฟังนะ” แสงโสมอ่านอุทาหรณ์คดีปกครองที่จ้อนเปิดให้อ่าน

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับ **"ทหาร"** ที่พิการทุพพลภาพจากการปฏิบัติหน้าที่ และถูกปลดออกจากราชการเพราะเหตุที่มีร่างกายพิการ แต่กองทัพบกไม่พิจารณาจ่ายเงินบำเหน็จพิเศษให้

จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กองทัพบกและกรมกำลังพลทหารบกพิจารณาจ่ายเงินบำเหน็จพิเศษให้

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นอาสาสมัครทหารพรานและได้รับแต่งตั้งเป็นพลอาสาพิเศษ และขึ้นทะเบียนกองประจำการมีผลตั้งแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๕ ต่อมา ได้ร้องขอเข้ากองประจำการตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร และปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดกรมทหารพรานที่ ๔๒ ปฏิบัติหน้าที่ชุดลาดตระเวนและเกิดปะทะกับขบวนการโจรก่อการร้ายเป็นเหตุให้ถูกยิงได้รับบาดเจ็บสาหัส เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ กองทัพภาคที่ ๔ จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจาก**ปลดพิการ**ตามความเห็นแพทย์ เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๗ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ขอรับบำเหน็จพิเศษ

แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (กองทัพบกและกรมกำลังพลทหารบก) ไม่ให้มีสิทธิดังกล่าว โดยอ้างว่า ในขณะเกิดเหตุปะทะกับขบวนการโจรก่อการร้าย ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นทหารกองประจำการ และในการปฏิบัติหน้าที่ในกรมทหารพรานที่ ๔๒ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพลอาสาพิเศษจึงมีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ข้าราชการทหารและมิใช่ทหารกองประจำการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับสิทธิในการรับเงินบำเหน็จพิเศษ

ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการพิจารณาบำเหน็จพิเศษในเวลาเหตุฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๒๙ กำหนดว่า ทหารผู้ใดได้ทำการสู้รบหรือต่อสู้หรือปฏิบัติราชการในเวลาเหตุฉุกเฉินจนได้รับอันตรายถึงชีวิตหรือทุพพลภาพ ให้ได้รับบำเหน็จพิเศษโดยพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือน หรือให้ได้รับเงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ หรือให้ได้รับเงินรางวัลสำหรับการสู้รบ (ข้อ ๕)

และ "ทหาร" หมายความว่า ข้าราชการทหารและทหารกองประจำการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ (ข้อ ๔.๑)

*คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัย สถานะของผู้ฟ้องคดีว่าเป็น **"ทหารกองประจำการ"** ตั้งแต่เมื่อใดว่า* ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการทหารกองประจำการด้วยวิธีอื่น โดยการร้องขอเข้ากองประจำการเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๓๕ ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบข้อ ๒ และข้อ ๓ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๕ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็น**"ทหารกองประจำการ"** ตามมาตรา ๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ **โดยวันที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการเป็นวันเริ่มเข้ารับราชการทหารกองประจำการ**

ดังนั้น **วันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นวันเริ่มรับราชการทหารกองประจำการ** ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับราชการทหารมีกำหนดสองปีหรือจนกว่าจะได้ปลด ตามมาตรา ๔ (๓) ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น *ในวันที่*

๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นวันเกิดเหตุและผู้ฟ้องคดีเป็นทหารกองประจำการแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็น **"ทหาร"**

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นพลอาสาพิเศษ *เป็นเพียงการดำเนินการตามระเบียบภายในของกองทัพบกที่ต้องรับบุคคลที่เป็นอาสาสมัครทหารพราน และได้รับการฝึกอบรมแล้วมาช่วยปฏิบัติภารกิจเป็นกรณีพิเศษ* แม้ผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นทหารกองประจำการแล้วคงปฏิบัติหน้าที่พลอาสาพิเศษต่อไปอีกก็หาได้กระทบต่อสถานะของการเป็นทหารกองประจำการของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารแต่อย่างใด

เมื่อขณะเป็นทหารกองประจำการได้ปะทะกับโจรก่อการร้ายจนได้รับบาดเจ็บสาหัสถึงทุพพลภาพ ผู้ฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็นทหารที่มีสิทธิได้รับการพิจารณาบำเหน็จพิเศษตามข้อ ๕ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการพิจารณาบำเหน็จพิเศษในเวลาเหตุฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๒๙ *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๕๒/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"น่าสงสารจังเลยค่ะลุงเป็นธรรม ถ้าเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและกฎหมายให้ดี คงไม่เกิดข้อพิพาทขึ้น" แสงโสมกล่าว

"คดีนี้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ก่อนจะใช้อำนาจสั่งการใด ๆ นั้น นอกจากต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ยังต้องศึกษาและเข้าใจข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างถ่องแท้ด้วยครับ" ลุงเป็นธรรมสรุปให้หลานทั้งสองคนฟัง

"ผมว่าจริง ๆ แล้ว ทางราชการน่าจะให้บำเหน็จพิเศษแก่ผู้ที่สมัครใจรับใช้ชาติทุกคนนะครับ" จ้อนกล่าว

"ใช่ค่ะหนูก็เห็นด้วยกับจ้อน" แสงโสมกล่าว

เรื่องที่ ๑๙ ประกันสังคมปฏิเสธจ่ายค่ารักษาพยาบาล ... *“ไม่ตัดสิทธิ”* เบิกราชการ

“สวัสดีครับนายไม้ ชบาไม่มาด้วยหรือ” ลุงเป็นธรรมกล่าวทักนายไม้ที่เดินเข้ามาในบ้าน

“สวัสดีครับคุณลุงเป็นธรรม ชบาเพิ่งผ่าตัดลำไส้ครับ ตอนนี้นอนพักอยู่ที่บ้านครับ” นายไม้พนมมือไหว้ลุงเป็นธรรมด้วยความนอบน้อมและชี้แจงถึงเหตุผลที่ชบาไม่ได้มาเยี่ยมลุงเป็นธรรมด้วย

“นายไม้เป็นข้าราชการ ครอบครัว ลูกเมียเจ็บป่วยก็ไม่ต้องเดือดร้อนเรื่องค่ารักษา ชบาทำงานบริษัท ก็ยังได้รับความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมในอีกหลาย ๆ เรื่อง” ลุงเป็นธรรมรู้ว่าชบาทำงานในบริษัทเอกชน ซึ่งเมื่อเป็นลูกจ้างก็จะเป็นผู้ประกันตนและได้รับความคุ้มครองซึ่งไม่ค่อยจะแตกต่างกับข้าราชการเท่าไร่นัก

“เรื่องค่ารักษาพยาบาลของชบา ได้ยื่นขอค่ารักษาพยาบาลจากประกันสังคม แต่ประกันสังคมไม่จ่ายครับ เพราะไม่ได้เข้ารักษาที่โรงพยาบาลตามที่ระบุในบัตรรับรองสิทธิครับ” นายไม้ชี้แจงข้อเท็จจริงจากการที่ได้ยื่นขอใช้สิทธิกับกองทุนประกันสังคม แต่ถูกปฏิเสธ

“กรณีนี้ใช้สิทธิเบิกกับทางราชการได้ เพราะเป็นภรรยาซึ่งถือว่าเป็นบุคคลในครอบครัวของข้าราชการครับ” ลุงเป็นธรรมให้คำแนะนำ

“ผมใช้สิทธิเบิกแล้วครับแต่หน่วยงานก็ไม่อนุมัติ เพราะเห็นว่าชบาเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายประกันสังคมอยู่แล้ว” นายไม้มีสีหน้ากลุ้มใจ

“อืม ... ศาลปกครองท่านเคยตัดสินกรณีแบบนี้ไว้ว่าสามารถใช้สิทธิเบิกได้ครับ” ลุงเป็นธรรมแปลกใจ จึงเล่ารายละเอียดคดีให้นายไม้ฟัง

คดีปกครองนี้ จะทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ *(ภายหลังถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งยังคงหลักการเดิม)* มีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี

โดยคดีนี้เกิดจากการที่**ผู้ประกันตนเข้าผ่าตัดมดลูกและรังไข่ที่โรงพยาบาลอื่นไม่ใช่สถานพยาบาลตามที่ระบุในบัตรรับรองสิทธิ** จากนั้น**ได้ยื่นคำขอเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลจากสำนักงานประกันสังคม แต่ได้รับการปฏิเสธ** โดยสำนักงานประกันสังคมเห็นว่า ไม่ได้เข้ารับการรักษาที่สถานพยาบาลตามกำหนดไว้ในบัตรรับรองสิทธิและเป็นความประสงค์ของผู้ประกันตนที่จะเข้ารับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลอื่น อีกทั้งอาการเจ็บป่วยของผู้ประกันตนยังอยู่ในวิสัยที่จะเข้ารับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลที่กำหนดในบัตรรับรองสิทธิได้ *(ซึ่งตามกฎหมายประกันสังคมผู้ประกันตนมีสิทธิเข้ารับบริการทางการแพทย์ ณ โรงพยาบาลอื่นได้เฉพาะกรณีฉุกเฉินหรืออุบัติเหตุเท่านั้น)* ต่อมา **สามีของผู้ประกันตน ซึ่งเป็นข้าราชการ** จึงได้**ยื่นขอเบิกค่ารักษาพยาบาลต่อหน่วยงานต้นสังกัด**ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ **แต่**หน่วยงานต้นสังกัดแจ้งว่า **คู่สมรสเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายประกันสังคม จึงไม่อนุมัติให้เบิกเงินค่ารักษาพยาบาล**

หลังจากอุทธรณ์และถูกยกอุทธรณ์ ข้าราชการดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว) ที่ไม่ให้เบิกค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรส โดยเห็นว่า **การที่ภริยาของตนไม่มีสิทธิได้รับค่าบริการทางการแพทย์ตามกฎหมายประกันสังคม จึงมีสิทธิเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลในฐานะที่เป็นบุคคลในครอบครัวตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓** *(กำหนดว่า **บุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการ** หากเป็นผู้**มีสิทธิ**หรือ**ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นแล้ว ผู้นั้นไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้** เว้นแต่ค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับนั้นต่ำกว่าที่มีสิทธิได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่)*

การที่ผู้ประกันตนไม่ได้รับอนุมัติให้เบิกเงินค่ารักษาพยาบาลตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จะมีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลในฐานะที่เป็นบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม โดยจะต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลตามสิทธิ แต่การที่ภริยาของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกันตนเข้าผ่าตัดมดลูกและรังไข่ในโรงพยาบาลอื่น ซึ่งไม่ใช่โรงพยาบาลตามสิทธิ เนื่องจากมีประวัติการรักษาพยาบาล อีกทั้งการเข้ารับการผ่าตัดมดลูกและรังไข่อาจเป็นอันตรายร้ายแรงได้ จึงเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลซึ่งตนเองมีประวัติการรักษาพยาบาลอยู่แล้ว

พฤติการณ์จึงเป็นเหตุที่ทำให้เชื่อว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ไม่สามารถเข้ารับการผ่าตัดตามโรงพยาบาลที่ระบุไว้ในใบรับรองสิทธิได้ ประกอบกับ**ภริยาของผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยจากสำนักงานประกันสังคม**แล้ว **แต่ได้รับการปฏิเสธ** จึง**ถือได้ว่าคู่สมรสของผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น** ดังนั้น **การที่ผู้ฟ้องคดีขอเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ จึงไม่เป็นการใช้สิทธิเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลซ้ำซ้อนกับสิทธิของคู่สมรสตามกฎหมายอื่น** ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่อนุมัติให้จ่ายค่ารักษาพยาบาลของคู่สมรสให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุมัติการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล และให้ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ฟ้องคดี *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๙/๒๕๕๕)*

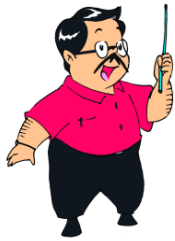
บทสรุป

"ศาลปกครองท่านทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับข้อพิพาททางปกครอง คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ หลายคดีทำให้ประชาชนได้รับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหลายคดีทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดี" ลุงเป็นธรรมอธิบายถึงประโยชน์ของการจัดตั้งศาลปกครอง

"ผมไม่เคยอ่านคดีปกครองเลยครับลุงเป็นธรรม วันหลังผมจะหามาอ่านบ้าง ถ้าเรื่องนี้ผมได้อ่านบ้าง ผมคงมีทางออกมานานแล้วครับ" นายไม้กล่าว *"แต่ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการได้มีการแก้ไข ยังใช้ได้หรือครับ"*

"แม้ว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้จะเกิดขึ้นขณะที่พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ใช้บังคับ และปัจจุบันพระราชกฤษฎีดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการเบิกค่ารักษาพยาบาลกรณีที่บุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิของตนเองจากหน่วยงานอื่นยังคงมีหลักการเช่นเดิม ดังนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีได้ ... ครับ"

เรื่องที่ ๒๐ หลบหนีโทษจำคุก ... หมดสิทธิรับบำนาญ



“ลุงเป็นธรรมครับ ข้าราชการบำนาญที่ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดลงโทษจำคุก มีสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือไม่ครับ” แดงเพื่อนของแสงโสมถามลุงเป็นธรรม

“ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ข้าราชการบำนาญที่ถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดลงโทษจำคุกไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญครับ” ลุงเป็นธรรมอธิบาย

“แต่ถ้าเขาหลบหนีโทษจำคุก ทำให้ไม่เคยได้รับโทษจำคุกจริงก็มีสิทธิหรือคะลุงเป็นธรรม” แสงโสมถามบ้าง

“กรณีหลบหนีก็ยังถือว่าต้องโทษจำคุกอยู่ จึงหมดสิทธิได้รับเงินบำนาญครับ ลุงจะเล่าคดีตัวอย่างให้แดงกับหนูแสงฟังจะได้เข้าใจมากขึ้นนะ”

คดีปกครองนี้ เป็นคดีที่ศาลปกครองทำหน้าที่คุ้มครองการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการมี**คำสั่งระงับการจ่ายเงินบำนาญ**ให้กับข้าราชการที่ลาออกจากราชการและเรียกคืนเงินบำนาญ

ที่รับไปแล้ว เนื่องจากเห็นว่าในระหว่างที่รับบำนาญ **"ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษา"**

เรื่องราวของคดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร) ได้ถูกดำเนินคดีอาญาฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกโดยไม่รอการลงโทษ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ถูกจำคุกตามคำพิพากษา เนื่องจากไม่สามารถตามจับตัวมารับโทษได้จนล่วงเลยอายุความการลงโทษ โดยในระหว่างนั้นผู้ฟ้องคดียังคงรับเงินบำนาญและใช้สิทธิเบิกเงินต่าง ๆ จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มาโดยตลอด

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตรวจสอบและพบว่าผู้ฟ้องคดีถูกศาลพิพากษาถึงที่สุด จึงมีคำสั่งระงับการจ่ายเงินบำนาญและให้คืนเงินบำนาญและเงินอื่น ๆ ที่รับไปโดยไม่มีสิทธิตั้งแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษถึงวันที่มีคำสั่งระงับการจ่ายเงินบำนาญ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่เคยรับโทษจำคุกจริงตามคำพิพากษาเพราะคดีขาดอายุความการลงโทษและกรณีเป็นเช่นเดียวกับการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษที่ถือว่าไม่เคยได้รับโทษ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยืนยันคำสั่งเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งเรียกคืนเงินบำนาญและเงินอื่น ๆ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ตนนับตั้งแต่มีคำสั่งระงับการจ่าย

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ผู้ใดรับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดอยู่ ถ้า (๑) กระทำความผิดถึงต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ผู้นั้นหมดสิทธิรับบำนาญปกติหรือบำนาญตกทอดตั้งแต่วันมีคำพิพากษาถึงที่สุด" และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ มาตรา ๘ บัญญัติว่า "ให้นำกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการท้องถิ่นมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น"

การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับบำนาญปกติได้กระทำความผิดอันมิใช่ในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ถูกจำคุกจริง ถือว่าหมดสิทธิรับบำนาญปกติตามบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุกตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น หมายถึง การถูกศาลพิพากษาให้จำคุกในความผิดที่มิใช่การกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ซึ่งเมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยไม่มีการรอการลงโทษ ผู้กระทำผิดจะถูกจำคุกในเรือนจำ การที่ผู้ฟ้องคดีถูกศาลพิพากษาให้จำคุก แม้จะไม่ถูกจับกุมคุมขังตามคำพิพากษาจนล่วงเลยอายุความการลงโทษ ก็ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุกตามนัยมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง (๑) ดังกล่าวแล้ว

และถึงแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้รับประโยชน์จากการไม่ถูกจับกุมเพื่อรับโทษตามคำพิพากษาได้อีก เพราะล่วงเลยกำหนดเวลาลงโทษไปแล้วก็ตาม ก็ไม่ทำให้โทษจำคุกดังกล่าวหมดสิ้นไป เนื่องจากการล่วงเลยกำหนดเวลาลงโทษมีผลเพียงไม่อาจลงโทษผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้อีกเท่านั้น มิได้มีความหมายเช่นเดียวกับการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีจึงหมดสิทธิรับบำนาญปกติตั้งแต่วันที่ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษา ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้งดจ่ายเงินบำนาญปกติและให้คืนเงินบำนาญ รวมทั้งเงินอื่น ๆ ที่ได้รับไปหลังจากผู้ฟ้องคดีต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกจึงชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๔๒/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"สรุปก็คือกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกข้าราชการบำนาญในความผิดที่ไม่ใช่ความผิดลหุโทษหรือกระทำโดยประมาท แม้ข้าราชการผู้นั้นหลบหนีโทษตามคำพิพากษาทำให้ไม่เคยถูกจำคุกจริง แต่ถือได้ว่าต้องโทษจำคุกแล้ว ไม่อาจถือว่าไม่เคยต้องโทษจำคุก จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา" ลุงเป็นธรรมสรุปให้แดงกับแสงโสมฟัง

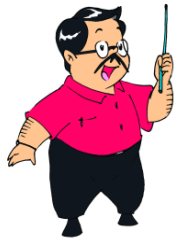
"เข้าใจแล้วครับ" แดงตอบ

"การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในประเทศเสรีประชาธิปไตยฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องใช้อำนาจภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น" ลุงเป็นธรรมอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั่วไป

"ลุงเป็นธรรมเคยบอกหนูว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการจัดตั้ง "ศาลปกครอง" เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เพียงแต่จะส่งผลให้ปัจเจกชนจำนวนมากได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ยังมีอีกหลาย ๆ คดีที่เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง" แสงโสมกล่าวเสริมตามที่เคยได้ฟังการบอกเล่าจากลุงเป็นธรรม

"เช่นเดียวกับคดีนี้นอกจากจะทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การ "หมดสิทธิ" รับบำนาญของข้าราชการในกรณีที่ข้าราชการดังกล่าว "ต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษา" แล้ว ยังเป็นการคุ้มครองเงินของแผ่นดินที่จะให้มีการใช้จ่ายอย่างถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วยครับ" ลุงเป็นธรรมให้ความเห็นเพิ่มเติม

เรื่องที่ ๒๑ “ชู้สาว” ? วินัยและศีลธรรม



“สวัสดีค่ะลุงเป็นธรรม วันนี้มาติดต่อเรื่องอะไรคะ มีอะไรให้ฟ้าช่วยมั๊ยคะ” ฟ้ากล่าวทักทายลุงเป็นธรรมขณะที่ลุงเป็นธรรมเดินเข้ามาในห้องทำบัตรประชาชน

“ขอบใจมากครับหนูฟ้า ลุงพามิ่งขวัญหลานชายมาทำบัตรประชาชนครับ” ลุงเป็นธรรมกล่าวตอบ

“ถ้าเช่นนั้น ลุงเป็นธรรมนั่งคอยตรงนี้นะคะ เดี๋ยวให้เจ้าหน้าที่จัดการเรื่องทำบัตรประชาชนให้มิ่งขวัญค่ะ” ฟ้านำมิ่งขวัญไปพบเจ้าหน้าที่เพื่อทำบัตรตามขั้นตอนปฏิบัติ

“ดูเหมือนวันนี้ที่สำนักงานหนูจะมีปัญหาใช่มั๊ยครับ ลุงได้ยินเสียงดังโต้เถียงกันที่หน้าห้อง ก่อนที่ลุงจะเดินเข้ามา” ลุงเป็นธรรมถามฟ้าเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

“ค่ะลุง เป็นเรื่องที่ไม่น่าฟังและไม่ควรเกิดขึ้นกับข้าราชการ เรื่องชู้สาวค่ะลุงเป็นธรรม” ฟ้าตอบข้อสงสัย

“อาจเป็นความผิดทางวินัยด้วยครับ ต้องระมัดระวังกันบ้างครับ” ลุงเป็นธรรมกล่าว

“เคยเตือนกันบ้างแล้วค่ะ แต่ไม่เป็นผล”

“เมื่อเร็ว ๆ นี้ลุงได้อ่านอุทาหรณ์คดีปกครอง เรื่องข้าราชการมีความสัมพันธ์ฉันท์ชู้สาวกับภรรยาของคนอื่น ต่อมา ถูกลงโทษปลดออกจากราชการ” ลุงเป็นธรรมจำได้ว่ามีแนวทางการพิจารณาเกี่ยวกับการมีเรื่องชู้สาวของข้าราชการถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงและในที่สุดข้าราชการดังกล่าวก็ถูกลงโทษทางวินัย

"ลุงเป็นธรรมเล่าให้ฟังบ้างค่ะ จะได้นำไปเล่าให้ข้าราชการฟังเป็นอุทาหรณ์" ฟ้าขอให้ลุงเป็นธรรมเล่าให้ฟัง

คดีปกครองนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการเนื่องจากมีพฤติการณ์ **"ขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม"**

เรื่องราวของคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๑) มีคำสั่งตามมติของอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ก.ตร.) ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจออกจากราชการตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีมีความสัมพันธ์ฉันท์ชู้สาวกับนาง น. ในขณะที่เป็นภรรยาของนาย ป. และมีบุตรด้วยกันหนึ่งคน ทั้งที่ตนเองก็มีภรรยาอยู่แล้วเช่นกัน

หลังจากได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจแต่อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ก.ตร.) มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่ทราบความจริงว่านาง น. มีสามีและยังไม่ได้หย่าขาดจากกัน และการที่ตนมีภรรยาอยู่แล้วแต่ไปยุ่งเกี่ยวกับหญิงอื่นในทางชู้สาว ก็เป็นเพียงความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ถึงกับเป็นการประพฤติชั่ว

อย่างร้ายแรง อีกทั้งได้รับการลงทัณฑ์กักขัง ๓๐ วัน จากฐานความผิดนี้แล้ว

จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายถึงแนวทางการพิจารณาว่า*การกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงว่าจะต้องพิจารณาถึงเกียรติของข้าราชการผู้นั้น และความรู้สึกของสังคมที่มีต่อการกระทำของข้าราชการผู้นั้นประกอบกับเจตนาในการกระทำ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของข้าราชการผู้นั้นว่าได้กระทำการอันทำให้ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียงหรือไม่*

ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗) บัญญัติให้นำบทบัญญัติเรื่องวินัยและการรักษาวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ *(ขณะเกิดเหตุ)* บัญญัติให้การกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือให้ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี **ประเด็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากถ้อยคำของพยานบุคคลประกอบคำรับสารภาพของผู้ฟ้องคดีรับฟังเป็นยุติได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกับนาง น. มีความสัมพันธ์ฉันท์ชู้สาว

ก่อนที่นาย ป. กับนาง น. จะหย่าขาดจากการเป็นสามีภรรยากัน จึงรับฟังโดยปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีเพศสัมพันธ์กับนาง น. ในขณะที่นาง น. เป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ป.

นอกจากนี้ จากพยานหลักฐาน อาทิ ถ้อยคำของพี่สาวนาง น. ซึ่งไม่มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีว่าได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสถานะของนาง น. ประกอบเมื่อพิจารณาพฤติการณ์แวดล้อมและลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ฟังเป็นที่ยุติได้ว่า ในขณะที่มีความสัมพันธ์ฉันท์ชู้สาว ผู้ฟ้องคดีทราบดีว่านาง น. ยังเป็นภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายของนาย ป. และการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ชีวิตสมรสของนาย ป. ต้องหย่าขาดจากกัน และขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจ สถานภาพของการเป็นข้าราชการตำรวจย่อมได้รับการยกย่องนับถือจากบุคคลทั่วไปว่าเป็นผู้มีเกียรติและศักดิ์ศรี ต้องประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดเป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม การมีพฤติกรรมที่เสื่อมเสียเกียรติและภาพพจน์ของข้าราชการ และขัดกับศีลธรรมอันดีของสังคมเสียเอง ย่อมเป็นพฤติการณ์และการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๐/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"ความรักไม่ว่าจะเกิดกับใคร มักจะมองเห็นแต่ความสุข กว่าจะรู้ว่าทุกข์จากการที่ได้รักก็มีมาก" ฟ้าพูดขึ้นลอย ๆ เหมือนจะไม่อยากให้ใครได้ยิน

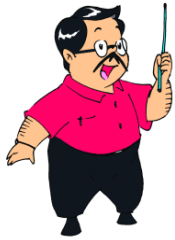
"สุขกับทุกข์มาคู่กันเสมอครับหนูฟ้า" ลุงเป็นธรรมกล่าว

"ไม่รู้ว่าควรจะเห็นใจใครดีกับเรื่องที่เกิดขึ้นค่ะลุงเป็นธรรม"

"น่าเห็นใจทุกฝ่ายครับ แต่เมื่อมีข้อพิพาทศาลปกครองจะทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้กับผู้เกี่ยวข้องทั่วทุกคนในคดีครับ" ลุงเป็นธรรมให้ความเห็น *"โดยเฉพาะข้อพิพาทในคดีนี้ถือว่าเป็นประโยชน์กับหน่วยงานของรัฐที่สามารถนำแนวทางการพิจารณา "การกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง" ไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการทั่วไปที่จะต้องประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด เป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม โดยเฉพาะพฤติการณ์ในเรื่อง "ชู้สาว" ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นการกระทำผิดทางวินัยให้ต้องออกจากราชการเท่านั้น ยังเป็นการกระทำที่ผิดต่อศีลธรรมอันดีของสังคมครับ"*

"ค่ะลุงเป็นธรรม"

เรื่องที่ ๒๒ อุบัติเหตุถึงตาย ... เพราะไม่สวมหมวกนิรภัย ! ให้รับผิดด้วย



"หนูเปี๊ยกสวมหมวกกันน็อกด้วยครับ" ลุงเป็นธรรมเตือนเปี๊ยกก่อนจะขับรถจักรยานยนต์ออกไป

"ร้อนครับลุง บ้านผมอยู่ใกล้ ๆ ข้ามสะพานไปก็ถึงแล้วครับ" เปี๊ยกกล่าว

"อย่าประมาทครับหนูเปี๊ยก และขอบใจหนูมากที่เก็บมะม่วงจากสวนมาฝากลุง ฝากขอบคุณแม่หนูด้วยนะครับ" ลุงเป็นธรรมเตือนเปี๊ยกอีกครั้งก่อนที่เปี๊ยกจะขับรถจักรยานยนต์ออกจากบ้านไป

เวลาผ่านไปนานกว่า ๕ ชั่วโมง

"ลุงเป็นธรรมคะ เจ้าเปี๊ยกยังไม่กลับถึงบ้านเลยค่ะ ออกจากบ้านลุงเป็นธรรมนานหรือยังคะ" ปัทแม่ของเปี๊ยกโทรศัพท์ถามลุงเป็นธรรมเมื่อเห็นว่าเปี๊ยกยังไม่กลับถึงบ้าน

"อ้าว ... งั้นหรือ เปี๊ยกออกจากบ้านลุงไปนานแล้วครับ" ลุงเป็นธรรมตอบไปตามสาย

"เปี๊ยกขับรถเร็วค่ะลุงและไม่ชอบสวมหมวกกันน็อก ถนนหนทางก็ไม่ค่อยดีน่าเป็นห่วงจริง ๆ" ปัทอธิบายถึงพฤติกรรมที่น่าเป็นห่วงของเปี๊ยกให้ลุงเป็นธรรมฟัง

"ต้องคอยเตือนให้เขาระมัดระวังและสวมหมวกกันน็อกทุกครั้งครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าว

"เทศบาลก็ไม่ค่อยจะดูแลรักษาถนนให้เรียบร้อย บางทีไฟฟ้าก็ไม่สว่าง ขุดถนน ซ่อมถนนกันมาก ถ้าเกิดอุบัติเหตุจากการดูแลรักษาถนนไม่ดีไม่เรียบร้อย หน่วยงานจะต้องรับผิดชอบมั้ยคะลุงเป็นธรรม" ปัทอดสงสัยไม่ได้ หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นกับลูกชาย

"ถ้าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ ก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ถ้าเรามีส่วนผิดด้วยก็ต้องรับผิดคนละส่วนกันครับ ลุงจะเล่าอุทาหรณ์คดีปกครองให้ฟัง ซึ่งนอกจากจะมีคำตอบสำหรับข้อสงสัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ที่ไม่เคร่งครัดต่อ "กฎจราจร" อีกด้วยครับ"

คดีปกครองนี้ เป็นกรณีที่**ศาลปกครอง**ได้เข้าไปตรวจสอบการทำหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและบำรุงรักษาถนน แต่ปล่อยปละละเลยให้ถนนอยู่ในสภาพชำรุด ถนนทรุดตัวและดินพังทลาย จนเกิดอุบัติเหตุขึ้นกับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ถึงแก่ความตาย

เหตุของคดีเกิดจากการที่นาย ส. ได้**ขับขี่รถจักรยานยนต์ในเวลากลางคืนไปตามถนนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี** (เทศบาลเมือง) และถนนบริเวณที่เกิดอุบัติเหตุไม่มีไฟฟ้าส่องสว่าง สภาพ**ถนนชำรุดบางส่วน** และมีถังน้ำมันตั้งกีดขวางผิวจราจรโดยไม่มีสัญญาณแสงไฟส่องเตือน เป็นเหตุให้**รถจักรยานยนต์เสียหลักล้มลง** ศีรษะกระแทกพื้นอย่างแรง และ**เสียชีวิต** ต่อมาทายาทของนาย ส. (ภรรยาและบุตร) นำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ค่าปลงศพ ค่ารถจักรยานยนต์ที่เสียหาย และค่าขาดไร้อุปการะ) โดยเห็นว่าความตายของนาย ส. เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ดูแลถนนสาธารณะให้มีสภาพดีและไม่มีสัญญาณไฟเตือนให้ผู้ใช้ทางได้รู้ถึงอุปสรรคที่กีดขวางการจราจร

ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ได้ทำสัญลักษณ์เพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ถนนทราบแล้วโดยใช้ถังน้ำมันขนาด ๒๐๐ ลิตร ทาสีสะท้อนแสงขาวแดงจำนวน ๒ ใบ วางไว้บริเวณซึ่งห่างจากจุดที่ถนนชำรุดประมาณ ๕ เมตร และ ๓๐ เมตร ซึ่งผู้ใช้ถนนสามารถมองเห็นได้ และบริเวณดังกล่าวมีไฟฟ้าชนิดหลอดแสงจันทร์ติดตั้งอยู่ ทั้งยังมีป้ายแจ้งเตือนไปติดตั้งไว้ด้วย เพียงแต่ไม่ได้ติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉิน

ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับทายาทของนาย ส. หรือไม่ ? และเพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๓ ประกอบมาตรา ๕๐ ที่จะต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในการสัญจรได้โดยสะดวกและปลอดภัย **หากชำรุด**เสียหายต้องบำรุงรักษาหรือ**ซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติโดยเร็ว** แต่หากยังไม่สามารถกระทำได้ก็จะต้อง**ทำเครื่องหมายบ่งบอก**หรือหาทางป้องกัน**เพื่อไม่ให้เกิดอุบัติเหตุแก่ผู้ใช้ทาง**

การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีนำถังน้ำมันทาสีสะท้อนแสงขาวแดงไปวางไว้บริเวณเกิดเหตุโดยเพียงแต่ติดตั้งป้ายแจ้งเตือนไว้ แต่ไม่ได้ติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉิน **ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่พอสมควรแก่เหตุ** เพราะการเกิดอุบัติเหตุของนาย ส. น่าจะมาจากการมองไม่เห็นเส้นทางที่ชำรุดและป้ายแจ้งเตือนที่ตั้งไว้ เนื่องจากเป็นเวลากลางคืน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ให้เจ้าหน้าที่ติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉินในเวลากลางคืน เพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้ทางได้ทราบเป็น

สัญลักษณ์อีกชั้นหนึ่ง โดยอ้างว่าบริเวณเกิดเหตุมีไฟฟ้าส่องสว่างชนิดหลอดแสงจันทร์ติดตั้งอยู่ตามแนวถนนแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นการ**ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่เพียงพอกับสถานการณ์** จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดี**กระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่**ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึง**ต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดี**ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วน**จำนวนความเสียหาย**ที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดเป็นจำนวนเท่าใดนั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้จะ**ไม่ปรากฏ**ว่าขณะเกิดเหตุนาย ส. ได้**สวมหมวกนิรภัย**ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ แต่หลักฐานใบมรณบัตรได้ระบุสาเหตุการตายว่า**สมองบวมและมีเลือดออกใต้เยื่อหุ้มสมอง** จึงเห็นได้ว่าหากนาย ส. ได้สวมใส่หมวกนิรภัยก็ไม่น่าจะเกิดเหตุร้ายแรงถึงขนาดเสียชีวิตได้ ดังนั้น **ความตายจึงเป็นผลมาจากความประมาทของนาย ส. รวมอยู่ด้วย**ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ มาตรา ๔๔๒ และมาตรา ๒๒๓ แต่เมื่อพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่ง**มีผลมาจากการละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมากกว่าความประมาทเลินเล่อของนาย ส.** จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคิดเป็นร้อยละ ๘๐ ของความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยหักส่วนแห่งความประมาทของนาย ส. ออกร้อยละ ๒๐ พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันทำละเมิดจนกว่าจะชำระเสร็จ *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๐/๒๕๕๕)*

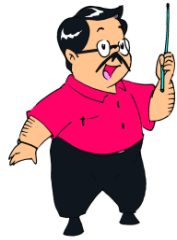
บทสรุป

"คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาทางสาธารณะว่าจะต้องใช้ความระมัดระวังและความเอาใจใส่ดูแลสิ่งสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งานอย่างสม่ำเสมอและอย่างเพียงพอ หากอยู่ระหว่างดำเนินการซ่อมแซมก็จะต้องติดตั้งป้ายแจ้งเตือน และติดสัญญาณไฟฉุกเฉิน จึงจะถือว่าเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่พอสมควรแก่เหตุ ใช่มั๊ยคะลุงเป็นธรรม" ปัทสรุปหลักการที่ได้จากการฟังอุทาหรณ์คดีปกครอง

"เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ หากละเลยต่อการทำหน้าที่จนเกิดความเสียหายขึ้น ก็จะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย นอกจากนั้น คดีนี้ยังเป็นอุทาหรณ์ให้กับผู้ขับขี่ยานพาหนะที่ต้องตระหนักถึงความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนโดยการเคารพกฎจราจรอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการที่กฎหมายบังคับให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ต้อง "สวมหมวกนิรภัย" มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ใช้รถใช้ถนนเอง เมื่อมีการฝ่าฝืนทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าปกติก็อาจต้องรับผิดในความเสียหายนั้นดังเช่นคดีนี้ ... ครับ" ลุงเป็นธรรมสรุปอีกครั้ง

"คงต้องบังคับเจ้าเปี๊ยกกันเสียทีค่ะลุงเป็นธรรม"

เรื่องที่ ๒๓ อ่านไม่เข้าใจ ! ... เพราะเหตุ ? ใช้ภาษาอังกฤษใน “ประกาศ”



“บ่นอะไรอยู่คนเดียวครับ” ลุงเป็นธรรมกล่าวเมื่อเห็นสมชายเจ้าของร้านขายเครื่องมือเกี่ยวการเกษตรและยากำจัดศัตรูพืช

“ทางราชการน่ะสิครับออกประกาศรายชื่อยากำจัดศัตรูพืชที่เป็นวัตถุอันตรายไม่สามารถนำมาขายได้ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษปนกันไปหมด โดยชื่อยาที่เป็นภาษาอังกฤษก็ไม่มีคำอ่านและคำแปลเป็นภาษาไทย ผมอ่านไม่เข้าใจครับ จึงไม่รู้ว่าจะขายยากำจัดศัตรูพืชตัวไหนได้ ตัวไหนไม่ได้บ้าง” สมชายยื่นเอกสารประกาศให้ลุงเป็นธรรม

“ความจริงทางการน่าจะมีการอธิบายหรือกำกับด้วยภาษาไทยไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้คนที่ไม่เข้าใจภาษาอังกฤษได้เข้าใจด้วยครับ” ลุงเป็นธรรมกล่าว ภายหลังจากได้อ่านเอกสารประกาศ

“ถ้าผู้ขายหรือผู้ซื้อน้ำยาเคมีไปใช้โดยไม่รู้ว่ามีอันตรายหรืออ่านไม่เข้าใจว่าเป็นตัวยาอันตราย อาจจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่ว่าทางราชการสามารถออกประกาศภาษาไทยปนกับภาษาอังกฤษแบบนี้ได้หรือครับ” สมชายเล่าพร้อมทั้งสอบถามลุงเป็นธรรม

“ปัญหาหรือภัยอันตรายจากมลพิษ สารเคมี หรือสิ่งปนเปื้อนประเภทต่าง ๆ ซึ่งไม่ว่าจะเกิดจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ความประมาทเลินเล่อ หรือความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ล้วนแล้วแต่เป็นภัยที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วก่อให้เกิดความเสียหายทั้งแก่บุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์และสิ่งแวดล้อม” ลุงเป็นธรรมให้ความเห็นด้วยความเป็นห่วง

"ส่วนการออกประกาศที่มีเนื้อหาเป็นภาษาไทย ปนกับภาษาอังกฤษก็ได้กลายเป็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว ... ลุงจะเล่าให้ฟัง"

คดีปกครองนี้เกี่ยวกับ *"การออกประกาศ"* เพื่อควบคุมการจำหน่ายวัตถุอันตรายซึ่งเป็นสารกำจัดแมลงที่เกษตรกรจำเป็นต้องใช้ในการกำจัดศัตรูพืช โดยประกาศดังกล่าวได้กำหนดบัญชีรายชื่อวัตถุอันตรายที่ไม่สามารถมีไว้ในครอบครองเพื่อขาย เป็น *"ภาษาไทยปนกับภาษาอังกฤษ"* ทำให้ผู้ประกอบการอ่านไม่เข้าใจจนกลายเป็นข้อพิพาท

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ เจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเกษตรตรวจค้นร้านค้าของผู้ฟ้องคดีและพบว่ามีวัตถุอันตรายอยู่ในครอบครอง คือ MONOCROTOPHOS และ PARATHION-METHYL ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) ได้ออกประกาศให้เป็นวัตถุอันตรายที่ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า หรือมีไว้ในครอบครอง ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ *(แต่เดิมวัตถุอันตรายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสามารถมีไว้ในครอบครองเพื่อการขายได้)* ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนเองไม่สามารถอ่านให้เข้าใจเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กำหนดได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า การออกประกาศดังกล่าวมีภาษาอังกฤษเฉพาะในส่วนของรายชื่อวัตถุอันตรายซึ่งเป็นสาร

ที่มีชื่อสามัญอันเป็นชื่อมาตรฐานและใช้เรียกกันในทางสากล และการออกประกาศก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดห้ามออกประกาศเป็นภาษาไทยปนภาษาอังกฤษ

ตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการ อาทิ การออกกฎ การออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบว่า **การออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นภาษาไทยปนกับภาษาอังกฤษเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?**

โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับพิพาท**มีลักษณะเป็น "กฎ" ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ** จึงต้องมีความชัดเจนและมีการประกาศเพื่อให้บุคคลในบังคับกระทำหรืองดเว้นกระทำการด้วย *และถึงแม้ประกาศที่พิพาทจะได้จัดทำขึ้นเป็นภาษาไทย โดยมีเนื้อหาสาระที่ชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะเข้าใจเกี่ยวกับรายชื่อวัตถุอันตรายได้* แต่การระบุชื่อวัตถุอันตรายเป็นภาษาอังกฤษไว้ในบัญชีแนบท้ายประกาศโดยไม่มีคำอ่านและคำแปลเป็นภาษาไทยกำกับไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุอันตรายที่พิพาทในคดีนี้เป็นสารกำจัดแมลงที่เกษตรกรจำเป็นต้องใช้ในการกำจัดศัตรูพืช ดังนั้น **การออกประกาศโดยระบุชื่อ**

วัตถุอันตราย MONOCROTOPHOS และ PARATHION-METHYL เฉพาะภาษาอังกฤษโดยไม่มีคำอ่านและคำแปลเป็นภาษาไทย จึงไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะสามารถเข้าใจได้ อีกทั้ง กรมวิชาการเกษตรซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบได้เคยออกประกาศและระบุบัญชีรายชื่อแนบท้ายชื่อวัตถุทางการเกษตรเป็นภาษาไทยและมีภาษาอังกฤษกำกับไว้ จึงไม่มีเหตุผลใดที่ประกาศพิพาทในคดีนี้จะกำหนดชื่อวัตถุอันตรายเป็นภาษาอังกฤษเพียงภาษาเดียว

ดังนั้น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับพิพาท จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๓/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"กฎหมาย" มีสภาพเป็นกฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้น เพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐเพื่อให้บุคคลในบังคับต้องกระทำการรวมถึงการงดเว้นกระทำการใด ๆ ดังนั้น นอกจากจะต้องมีการประกาศให้บุคคลในบังคับทราบแล้ว เนื้อหาหรือข้อความที่ปรากฏในกฎดังกล่าวจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจน สามารถสื่อความหมายให้เป็นที่เข้าใจว่าต้องการให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในเรื่องใด" ลุงเป็นธรรมสรุปความสำคัญของกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นใช้บังคับกับประชาชน

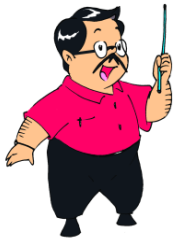
"ถ้ากฎหมายไม่มีความชัดเจน ประชาชนเขาคงปฏิบัติตามไม่ถูกและคงเกิดความเสียหายตามมา" สมชายให้ความเห็น

"การที่กฎหมายต้องมีความชัดเจนก็เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันเป็นไปตามหลัก "ความมั่นคงในนิติฐานะ" โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากรายการที่กำหนดขึ้นมีสภาพที่อาจส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและผู้อยู่ในบังคับอาจไม่เข้าใจข้อความหรือเนื้อหาสาระก็จำเป็นที่หน่วยงานฝ่ายปกครองผู้ออกกฎจะต้องระบุเป็นภาษาไทยและมีคำภาษาอังกฤษกำกับไว้ เพื่อให้บุคคลในบังคับสามารถเข้าใจถึงเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ถูกต้องตรงกัน" ลุงเป็นธรรมเห็นด้วยกับความเห็นของสมชาย พร้อมทั้งกล่าวย้ำความสำคัญของกฎหมาย

"มิใช่ระบุเป็นภาษาอังกฤษเพียงภาษาเดียว" สมชายกล่าวเสริม

"และหลักการดังกล่าวไม่เพียงแต่จะนำมาใช้กับการออกกฎเท่านั้นนะครับ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองก็จำเป็นต้องยึดถือในหลักการดังกล่าวเช่นเดียวกันด้วยครับ"

เรื่องที่ ๒๔ ที่ดินที่หายไป ... ชดใช้ให้ด้วยครับ !



"คุณลุงเป็นธรรมครับ ถ้าทางราชการขุดลอกคลองเพื่อให้เป็นประโยชน์กับประชาชน แต่ขุดรุกล้ำที่ดินของเราด้วยจะเรียกค่าเสียหายได้มั๊ยครับ" เบิ้มถามลุงเป็นธรรมขณะเดินออกกำลังกายด้วยกันในสวนสาธารณะ

"ที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของเรา เรามีสิทธิที่จะหวงแหนไม่ให้ใครรุกล้ำได้อยู่แล้วครับ ทางราชการก็ไม่มีสิทธิที่จะรุกล้ำถ้าไม่ได้มีการซื้อขายกับเราหรือมีการเวนคืนตามกฎหมาย" ลุงเป็นธรรมอธิบาย

"พ่อผมทำหนังสือยินยอมให้ตัดต้นไม้บางต้นและทิ้งดินเท่านั้นครับ **ไม่ใช่ให้ขุดดิน"** เบิ้มเล่าเรื่องราวให้ลุงเป็นธรรมฟัง

"ปัจจุบันมีปัญหาน้ำท่วมและภัยแล้งในทั่วทุกภาคของประเทศ และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การขุดน้ำบาดาล หรือการสร้างฝาย เขื่อน การขุดลอกแหล่งน้ำต่าง ๆ เป็นต้น แต่ในการดำเนินการจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องไม่ทำการอันส่งผลทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายด้วยครับ" ลุงเป็นธรรมอธิบาย

"ถ้าเช่นนั้น ผมจะเรียกค่าเสียหายได้มั๊ยครับ" เบิ้มสงสัย

"ลุงจะเล่าอุทาหรณ์คดีปกครองให้ฟัง ซึ่งเป็นข้อพิพาททำนองเดียวกับของพ่อเบิ้มครับ"

คดีปกครองนี้ เป็นคดีที่ศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ทำให้ราษฎรบางคนได้รับความเสียหาย โดยคดีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้แทนผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้ทำสัญญาว่าจ้างเอกชนให้*ทำการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง*ตามมติของคณะรัฐมนตรี *โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ปัญหาภัยแล้งและการขาดแคลนน้ำ* และเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนบริเวณลุ่มน้ำ แต่ในการขุดลอกและพัฒนาลุ่มน้ำลำพะเนียงในช่วงบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่มีแนวเขตติดกับลำน้ำพะเนียงนั้น *ผู้รับจ้างได้ขุดดินรุกล้ำเข้าไปในที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดี* อีกทั้ง*ยังนำดินที่ได้จากการขุดลอกขึ้นมาทำเป็นถนนสาธารณะ*เลียบลำน้ำพะเนียงในแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีอีกด้วย *ส่งผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีหายไป* จากเดิมที่มีเนื้อที่ประมาณ ๑๓ ไร่ ๒ งาน ๔๐ ตารางวา คงเหลือเนื้อที่เพียง ๑๑ ไร่ ๑ งาน ๕๙ ตารางวา

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย เนื่องจากการดำเนินโครงการไม่มีการให้ค่าทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ มีเพียงการประชุมเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างรองผู้ว่าราชการจังหวัดกับราษฎรในพื้นที่ที่คาดว่าได้รับผลกระทบ **ซึ่งมารดาของผู้ฟ้องคดีที่เข้าร่วมการประชุมได้ทำหนังสือยินยอมให้ทางราชการรื้อถอนตัดโค่น หรือใช้ที่ดินว่างเปล่าเป็นที่ทิ้งดินเท่านั้น**

ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือเสียสละที่ดินเพื่อพัฒนาแหล่งน้ำให้กับทางราชการแล้ว จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหาย

การที่กรมชลประทานขุดลอกลำน้ำพะเนียงและทำถนนคันดินริมฝั่งลำน้ำพะเนียง โดยรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินงานตามโครงการขุดลอกและพัฒนาลำน้ำพะเนียง และก่อสร้างถนนเลียบลำน้ำพะเนียงก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินงานดังกล่าวมีการรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดย*ไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือ หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้เวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือตกลงซื้อขายที่ดิน*แต่อย่างใด อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามโครงการโดยรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี *จึงเป็นการจงใจทำให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สินอันเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่*ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนตัดโค่น หรือใช้ที่ดินเป็นที่ทิ้งดินนั้น ก็**ไม่มีเนื้อความที่บ่งบอกว่าได้มีการยินยอมให้ขุดลอกรุกล้ำที่ดินหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการ** *และมิได้มีความหมายว่า ผู้ฟ้องคดีแสดงเจตนาสละสิทธิไม่เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย*อันเกิดจากการขุดลอกและทำถนนเลียบลำน้ำพะเนียงรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อชดเชยที่ดินที่เสียไป โดยให้นำราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของที่ดินมากำหนดเป็นค่าสินไหมทดแทน

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๒/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"จากอุทาหรณ์คดีปกครองที่ลุงเป็นธรรมเล่าให้ฟัง ข้อเท็จจริงเหมือนกับที่เกิดขึ้นกับครอบครัวผมครับ ถ้าเช่นนั้นก็น่าจะมีสิทธิได้รับค่าเสียหายจากทางราชการบ้าง" เบิ้มกล่าวสรุปถึงการได้รับการเยียวยาความเสียหาย

"คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐว่า ถึงแม้หน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการได้ และถึงแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่อาจใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และหากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบนั้นก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นก็ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายนั้นครับ" ลุงเป็นธรรมสรุป

"ผมจะขอให้ทางราชการชดใช้ค่าเสียหายก่อนครับ จากนั้นถ้าทางราชการปฏิเสธ ก็ค่อยดำเนินการต่อไปครับ ดีจริง ๆ ครับที่เรามีศาลปกครองเป็นที่พึ่ง" เบิ้มให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการต่อไป

เรื่องที่ ๒๕ “ท่อระบายน้ำ” ความจำเป็นที่ต้องมี ... กับความเดือดร้อนที่เกินควร ?

“คุณลุงเป็นธรรมคะ กรณีที่หน่วยงานทำตามหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วม แต่ทำให้ชาวบ้านบางคนต้องประสบปัญหาน้ำท่วม เขาจะเรียกให้หน่วยงานชดใช้ค่าเสียหายได้มั๊ยคะ” แสงโสมถามลุงเป็นธรรม

“หน่วยงานราชการมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ถ้าได้ใช้อำนาจนั้นอย่างสมเหตุผลเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยเกิดประโยชน์กับสาธารณะมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เอกชนได้รับ เอกชนก็ต้องสละเสรีภาพของตนบางส่วนด้วยครับ แต่ถ้าเอกชนเสียหายมากเกินสมควร เขาก็มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหาย” ลุงเป็นธรรมอธิบายหลักการของการใช้อำนาจให้หลานสาวฟัง

“ถ้าเอกชนเสียหาย และไม่เกิดประโยชน์กับสาธารณะ ถือว่าหน่วยงานทำละเมิดด้วยใช่มั๊ยคะลุงเป็นธรรม” แสงโสมถาม

“หนูแสงยังไม่ได้อ่านอุทาหรณ์คดีปกครองที่ลงหนังสือพิมพ์วันนี้ใช่มั๊ยครับ” ลุงเป็นธรรมหยิบหนังสือพิมพ์ที่วางบนโต๊ะ พร้อมกับเปิดไปมา

“หนูยังไม่ได้อ่านเลยค่ะลุงเป็นธรรม วันนี้รีบทำรายงานเรื่องหลักความได้สัดส่วน วันจันทร์ต้องนำเสนอค่ะลุงเป็นธรรม” แสงโสมอธิบาย

“อืม ... อุทาหรณ์คดีปกครองเรื่องนี้ น่าจะสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนนะครับ ... เอ้า ลุงจะอ่านให้หนูแสงฟังดีมั๊ยครับ” ลุงเป็นธรรมเสนอ

แม้ว่าเทศบาลจะมีอำนาจทำหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง และมาตรา ๕๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ก็จำเป็นจะต้องศึกษาข้อมูลหรือผลกระทบอย่างรอบด้านเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชน

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีที่เทศบาลได้ใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยการแก้ปัญหาน้ำท่วมซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี แต่ปรากฏว่า หลังจากดำเนินการไปแล้วกลับทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมในบางหมู่บ้านมากขึ้นกว่าเดิม

ผู้พักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่ถูกน้ำท่วมดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของเทศบาลดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) ก่อสร้างถนนและวางท่อระบายน้ำขึ้นใหม่ตามแนวถนนที่ประชาชนใช้สัญจรเข้าออกหมู่บ้านเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมหมู่บ้าน แต่ได้วางท่อระบายน้ำสูงกว่าท่อระบายน้ำเดิมในหมู่บ้าน เป็นเหตุให้น้ำจากภูเขาไหลเข้าท่วมพื้นที่หมู่บ้านและระบายน้ำออกไม่ได้ ทำให้น้ำท่วมมากกว่าเดิม โดยขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้

ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อท่อระบายน้ำที่สร้างใหม่ออกและวางท่อและระบบระบายน้ำให้มีระดับต่ำกว่าท่อน้ำเดิม

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในหมู่บ้านนี้ก็คือ เทศบาลได้ดำเนินการแก้ปัญหามาโดยตลอดโดยทำการปรับปรุงถนน (เส้นที่วางท่อระบายน้ำใหม่) ให้สูงกว่าถนนในหมู่บ้านพิพาท ปรับปรุงเป็นถนนคอนกรีตให้ถนนสูงขึ้นกว่าถนนในหมู่บ้านพิพาท สูงกว่าถนนในหมู่บ้านข้างเคียง สร้างท่อระบายน้ำใหม่สูงกว่าถนนและสูงกว่าท่อระบายน้ำเดิมในหมู่บ้านพิพาท

สำหรับการที่หมู่บ้านพิพาทถูกน้ำท่วมมากขึ้นกว่าเดิมนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่า สภาพของหมู่บ้านพิพาทเป็นพื้นที่ต่ำ การสร้างท่อระบายน้ำพิพาททำให้ประชาชนในหมู่บ้านอื่นซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์โดยตรงและเทศบาลมีแนวทางแก้ปัญหามิให้น้ำท่วมหมู่บ้านพิพาท คือการเปิดปากท่อระบายน้ำหรือขุดร่องระบายน้ำลอดใต้ท่อระบายน้ำที่สร้างไว้

เทศบาลจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วย เมื่อน้ำท่วมบริเวณพิพาทมีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการก่อสร้างท่อระบายน้ำใหม่ พร้อมรางรูปตัววีและบ่อพักน้ำสูงกว่าท่อระบายน้ำเดิม

ในหมู่บ้าน ทำให้ปิดกั้นการไหลของน้ำ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขปัญหาน้ำท่วมหมู่บ้านพิพาท โดยให้รื้อถอนท่อระบายน้ำพร้อมรางรูปตัววีและบ่อพักน้ำที่สร้างใหม่ออกและก่อสร้างวางระดับท่อระบายน้ำพร้อมรางรูปตัววีและบ่อพักน้ำใหม่ตามความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญ *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๒/๒๕๕๕)*

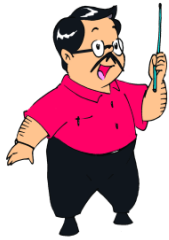
บทสรุป

"คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า แม้จะมีอำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ถ้าการดำเนินการนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายกับประชาชนหรือเอกชนบางรายมากเกินควร ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน" ลุงเป็นธรรมสรุป

"วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good governance ถือเป็นหลักการสำคัญในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน" แสงโสมเชื่อและเข้าใจว่าหลัก Good governance จะทำให้การใช้อำนาจถูกต้อง

"ใช่ครับ เจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่ามีอำนาจก็ต้องถูกควบคุมด้วยหลักนี้ครับ"

เรื่องที่ ๒๖ “ระเบียงบ้าน” สร้างมานานกว่า ๒๐ ปี ... เพิ่งมีคำสั่งรื้อถอน !



“เจ้านายผมซื้อบ้านโบราณซึ่งสร้างมานานตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ แต่ยังคงสภาพสวยงามเหมือนเดิม” พ่อของจ้อนปรารภขึ้น ขณะนั่งร่วมโต๊ะอาหารเช้ากับสมาชิกในครอบครัว

“บ้านสมัยก่อนมีโครงสร้างแข็งแรงและงานก่อสร้างมีความประณีต” ลุงเป็นธรรมให้ความเห็น

“แต่ว่าเจ้านายอยู่อาศัยในบ้านหลังนี้มากว่า ๓ ปี แต่วันดีคืนดีก็มีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้ามาตรวจสอบพบว่าสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมายครับ” พ่อของจ้อนอธิบายข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

“อ้าว อย่างนี้ก็แย่สิครับพ่อ บ้านปลูกมาตั้งแต่ผมยังไม่เกิด เพิ่งจะมาตรวจ” จ้อนทำท่าไม่พอใจ

“อืม ... เจ้าพนักงานท้องถิ่นบอกว่ามีบางส่วนของบ้านสร้างชิดติดกับที่ดินแปลงข้างเคียง ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดครับ แต่ว่าเรื่องของเรื่องคือเจ้านายไม่ได้เป็นคนต่อเติม ซื้อบ้านมาสภาพไหนก็ยังเป็นแบบนั้นอยู่เดิมครับ” พ่อของจ้อนอธิบายต่อ

“ซื้อบ้านเก่าก็ต้องตรวจสอบด้วยครับ เพราะเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตรวจสอบได้เสมอ ลุงจะเล่าอุทาหรณ์คดีปกครองเรื่องหนึ่งให้ฟัง”

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องของเจ้าของบ้านที่ปลูกสร้างมานานตั้งแต่ปี ๒๕๒๒ โดยได้มีการต่อเติม **"ระเบียงบ้าน"** ชั้นที่สองต่อมา ในปี ๒๕๔๔ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพบว่าไม่ถูกต้องตามกฎหมายเนื่องจากสร้างชิดติดกับที่ดินคนอื่น น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีคำสั่งให้ระงับการดัดแปลง ห้ามใช้หรือเข้าไป และให้ดำเนินการแก้ไขและขออนุญาตในส่วนระเบียงบ้านที่ต่อเติมให้ถูกต้อง

โดยเจ้าของบ้านโต้แย้งว่า ตนได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ระบุถึง "ระเบียง" และระเบียงที่พิพาทได้ก่อสร้างมาพร้อมกับอาคารแล้วไม่ได้ต่อเติมหรือดัดแปลงขึ้นมาในภายหลัง แต่ยอมรับว่าระเบียงดังกล่าวห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า ๒ เมตร และดัดแปลงอาคารบริเวณระเบียงสูง ๓.๘๐ เมตร นอกจากนี้ ถึงแม้ต่อมาในปี ๒๕๔๔ จะมีการออกกฎหมายใหม่มาใช้บังคับเกี่ยวกับระเบียง แต่ก็มีบทเฉพาะกาลคุ้มครองไว้ ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอ้างกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วและอาศัยอำนาจตามกฎหมายใหม่ปี ๒๕๔๔ มาบังคับกับตนไม่ได้จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

คดีนี้มีข้อกฎหมายที่สำคัญ คือ เนื่องจากมีการรวมกรุงเทพและธนบุรีเข้าด้วยกัน ขณะนั้นการควบคุมการก่อสร้างอาคารได้มีเทศบัญญัติและกฎกระทรวงใช้บังคับอยู่หลายฉบับ และไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน จึงได้มีการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยอาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ และมีผลใช้บังคับวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๒๒ ซึ่งข้อ ๗๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดเกี่ยวกับระเบียงไว้ว่า อาคารที่มีระเบียงด้านชิดติดที่ดินเอกชนริมระเบียงต้องห่างจากเขตที่ดิน สำหรับชั้นสองลงมาระยะไม่น้อยกว่า ๒ เมตร สำหรับชั้นสามขึ้นไป ระยะไม่น้อยกว่า ๓ เมตร ส่วนข้อ ๕๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ริมระเบียงสำหรับชั้นสองลงมาหรือสูงไม่เกิน ๙ เมตร ต้องอยู่ห่างเขตที่ดินข้างเคียงไม่น้อยกว่า ๒ เมตร และสำหรับชั้นสามขึ้นไปหรือสูงเกิน ๙ เมตร ต้องห่างไม่น้อยกว่า ๓ เมตร

คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้ผู้ฟ้องคดีระงับการดัดแปลง ห้ามใช้หรือเข้าไป และให้ดำเนินการแก้ไขและขออนุญาตให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งโดยอาศัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การขออนุญาตก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่วันที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีผลใช้บังคับคือวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๒๒ จะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฉบับนี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารภายหลังจากข้อบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างระเบียงบ้านที่พิพาทของอาคารห่างจากเขตที่ดินน้อยกว่า ๒ เมตร จึงเป็นการก่อสร้างที่ฝ่าฝืนข้อ ๗๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุม

การก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และถึงแม้ข้อบัญญัติดังกล่าวจะถูกยกเลิกแล้วก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้นำมากำหนดไว้ในข้อ ๕๔ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ **เมื่ออาคารของผู้ฟ้องคดีได้มีการก่อสร้างดัดแปลงอาคารโดยฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมาโดยตลอด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างการได้รับอนุญาตตามใบอนุญาตลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๒๒** ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการเขตบางแค) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้มีคำสั่งตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้ระงับการดัดแปลง ห้ามใช้หรือเข้าไป และให้ดำเนินการแก้ไขและขออนุญาตให้ถูกต้อง จึงชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๙/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"ถ้าเจ้าของบ้านเดิมสร้างบ้านถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นปัญหาก็ไม่เกิดใช่มั๊ยคะลุงเป็นธรรม" แสงโสมให้ความเห็น

"ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้นให้ถูกต้องครับ" ลุงเป็นธรรมให้คำตอบแก่หลานสาว

"คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปในการปลูกสร้างอาคารหรือดัดแปลงอาคารว่า จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเท่านั้น และหากประสงค์จะดัดแปลงหรือต่อเติมอาคารส่วนหนึ่งส่วนใดให้แตกต่างไปจากที่ได้รับอนุญาตก็จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเพื่อให้สำรวจตรวจสอบตามขั้นตอนของกฎหมายเสียก่อน หากดำเนินการโดยพลการและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจตรวจสอบและมีคำสั่งให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดได้ไม่ว่าการก่อสร้างอาคารที่ฝ่าฝืนนั้นจะล่วงเลยมานานเพียงใดก็ตามถูกต้องมั๊ยครับ" พ่อของจ้อนสรุป

"ถูกต้องครับ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคารไม่ว่าฉบับใดล้วนมีเจตนารมณ์เดียวกันคือ คุ้มครองความปลอดภัยให้กับทั้งผู้อยู่อาศัยในอาคารบ้านเรือนนั้นและคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากอาคารบ้านเรือนที่ไม่มีความปลอดภัยครับ ดังนั้น เมื่อการก่อสร้างไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจที่จะใช้อำนาจเพื่อให้ดำเนินการให้ถูกต้องครับ" ลุงเป็นธรรมตอบ

เรื่องที่ ๒๗ จำกัดอายุ ... แต่ไม่จำกัดสิทธิเกินจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ

"วันนี้ฝึกงานเป็นอย่างไรบ้างหนูแสง" ลุงเป็นธรรมถามแสงโสมขณะนั่งทานข้าวด้วยกัน

"สนุกดีค่ะ ได้เรียนรู้อะไรใหม่ ๆ เยอะเลย แต่วันนี้พี่ที่ทำงานเค้ามีเรื่องกลุ้มใจเรื่องลูกเค้าค่ะ คือ หน่วยงานได้เปิดรับสมัครสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อรับทุนการศึกษา แต่กำหนดว่า ผู้สมัครต้องมีอายุไม่เกิน ๒๕ ปี แต่ลูกของพี่เค้าอายุเกินเค้าเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติในเรื่องอายุเป็นการจำกัดสิทธิเกินจำเป็นหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมค่ะ หนูสงสัยว่ากรณีนี้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลเกินความจำเป็นหรือไม่ค่ะ" แสงโสมเล่าปัญหาข้อสงสัยที่เกิดขึ้นให้ลุงเป็นธรรมฟังพร้อมกับถามประเด็นที่เป็นปัญหา

"การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจของตนเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งจะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม แต่ถ้าการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ก็ไม่ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ" ลุงเป็นธรรมอธิบาย

"รัฐธรรมนูญห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องอายุ ... กรณีแบบไหนถือว่าเป็นธรรมคะ" แสงโสมสงสัย

"มีอุทาหรณ์คดีปกครอง เรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติในเรื่องอายุของบุคคลที่มีสิทธิในการสมัครสอบคัดเลือกเพื่อรับทุนศึกษาต่อตามโครงการ ๑ อำเภอ ๑ ทุน ลุงจะเล่าให้ฟังครับ"

คดีปกครองนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้มีโครงการ ๑ อำเภอ ๑ ทุน โดยได้เปิดโอกาสให้นักเรียนที่ศึกษาในระบบสถานศึกษา และนักเรียนในระบบการศึกษานอกโรงเรียนทั้งที่กำลังศึกษาอยู่ และจบการศึกษาแล้วสามารถสมัครได้ แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าว ได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปว่า ต้องเป็นผู้มีอายุไม่เกิน ๒๕ ปี นับถึงวันปิดรับสมัคร ทำให้ผู้ประสงค์จะสมัครสอบคัดเลือกบางคน ไม่สามารถสมัครสอบคัดเลือกได้ เนื่องจากอายุเกินและได้นำคดีมาฟ้องศาลปกครองว่า *"การกำหนดคุณสมบัติในเรื่องอายุดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิเกินจำเป็นหรือเป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"*

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาสังกัดศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งเป็นระบบการศึกษานอกโรงเรียน และกำลังศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในภาคเรียนที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๔๘ ได้สมัครสอบคัดเลือกผู้รับทุนรัฐบาลตามโครงการทุนศึกษาต่อรุ่นที่ ๒ ปีการศึกษา ๒๕๔๙ (๑ อำเภอ ๑ ทุน) แต่ในการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบคัดเลือก ปรากฏว่าไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีให้เป็นผู้มีสิทธิสอบคัดเลือก โดยผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีอายุเกิน ๒๕ ปี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การตัดสิทธิไม่ให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิสอบคัดเลือก เพราะเหตุอายุเกิน ๒๕ ปี เป็นการจำกัดสิทธิเกินจำเป็นหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบคัดเลือกตามโครงการดังกล่าว

การที่โครงการ ๑ อำเภอ ๑ ทุน ได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้สมัครโดยกำหนดอายุไม่เกิน ๒๕ ปี นับถึงวันปิดรับสมัคร จะเป็นการจำกัดสิทธิเกินจำเป็นหรือเลือกปฏิบัติหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนับถึงวันปิดรับสมัครสอบคัดเลือกผู้ฟ้องคดีมีอายุ ๓๘ ปี ๙ เดือนเศษ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะสมัครสอบคัดเลือกผู้รับทุนตามโครงการทุนศึกษา ดังนั้น ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบคัดเลือกผู้รับทุนศึกษา เฉพาะที่ไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิสอบคัดเลือก จึงชอบด้วยกฎหมายและโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้เยาวชนโดยเฉพาะนักเรียนในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งที่ศึกษาในสถานศึกษาสายสามัญและสายอาชีพ และการศึกษานอกโรงเรียนที่มีผลการเรียนดีแต่มีฐานะยากจนหรือขาดโอกาสทางการศึกษาได้มีโอกาสรับการช่วยเหลือหรือส่งเสริมสนับสนุนให้ได้รับทุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพื่อให้นักเรียนที่ได้รับทุนซึ่งสำเร็จการศึกษาสามารถนำความรู้ความสามารถกลับมาพัฒนาท้องถิ่นหรือรับใช้สังคมให้ยาวนานพอสมควร การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับทุนมีอายุไม่เกิน ๒๕ ปี จึงเป็นเรื่องที่มีเหตุผลและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าว และโครงการดังกล่าวถือได้ว่าเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เยาวชน ซึ่งถือว่ายังด้อยโอกาส แต่มีผลการเรียนดีได้มีโอกาสรับการศึกษาเล่าเรียนเช่นเดียวกับเยาวชนอื่น

จึงไม่ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๘/๒๕๕๕)*

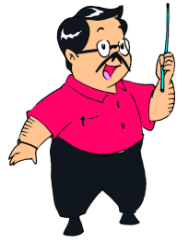
บทสรุป

"หนูเข้าใจบ้างแล้วค่ะลุงเป็นธรรม การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมหรือไม่เป็นธรรม ต้องดูว่าเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเรื่องอะไรด้วย และการที่จำกัดอายุไว้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนั้นหรือเปล่า ใช่มั๊ยคะ" แสงโสมสรุป

"หลักการข้อนี้ตามรัฐธรรมนูญมิได้หมายความว่า ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเลือกปฏิบัติต่อบุคคลทุกกรณี แต่หากการเลือกปฏิบัตินั้น มีความเป็นธรรม เช่นตามอุทาหรณ์คดีปกครองข้างต้นก็ถือว่าไม่ขัดครับ" ลุงเป็นธรรมอธิบาย

"คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีที่จะทำให้นักเรียน นักศึกษาที่ประสงค์จะสมัครเข้ารับการสอบคัดเลือกตามโครงการ ๑ อำเภอ ๑ ทุน เข้าใจเหตุผลในการกำหนดคุณสมบัติในเรื่องอายุได้เป็นอย่างดีว่าเพื่อให้นักเรียนที่มีฐานะยากจนหรือขาดโอกาสในการศึกษาได้มีโอกาสเรียนในระดับที่สูงขึ้นเพื่อกลับมาพัฒนาท้องถิ่นของตนให้มีเวลายาวนานตามสมควร" แสงโสมสรุปอุทาหรณ์คดีปกครองอีกครั้ง

เรื่องที่ ๒๘ “ปวดฟันผุ แต่ถอนฟันคุด” ... (ไม่) ผิดจรรยาบรรณแพทย์ !



“ยายฟัก ไปไหนมาครับ หอบหิ้วของพะรุงพะรัง” ลุงเป็นธรรมถามยายฟักเพื่อนบ้านขณะเดินผ่านหน้าบ้าน

“ยายไปหาหมอฟันที่ตลาด และแวะซื้อของนิดหน่อยค่ะ” ยายฟักตอบด้วยถ้อยคำไม่เต็มเสียงเท่าไหร่นัก

“คนแก่อย่างเราต่างก็มีชีวิตส่วนใหญ่อยู่กับการไปหาหมอ ... ดีขึ้นหรือยังล่ะครับ” ลุงเป็นธรรมถาม

“น่าโมโหจริงเชียว ... วันก่อนหมอถอนฟันให้ยาย แต่ก็ยังไม่หายปวด ซ้ำร้ายกลับปวดมากขึ้น ไม่เห็นจะตรวจละเอียดหรือเอ็กซเรย์ดูก่อนเหมือนคนไข้รายอื่น ๆ”

“อืม ... ถ้าหมอมีข้อมูลเกี่ยวกับอาการปวดฟันที่ชัดเจนเพียงพอที่สามารถวินิจฉัยโรคและสั่งการรักษาได้ทันที เขาก็คงไม่เอ็กซเรย์ครับ” ลุงเป็นธรรมอธิบาย

“ถ้าคราวนี้ ยายไม่หายปวดฟัน ยายจะร้องเรียนต่อแพทยสภาให้จัดการหมอ หรือไม่ก็อาจจะฟ้องศาลปกครองเรียกค่าเสียหายกันบ้างล่ะ” ยายฟักกล่าวอย่างมีอารมณ์

“ต้องร้องเรียนต่อทันตแพทยสภาครับคุณยาย เอายังนี้ดีมั๊ยครับ คุณยายมานั่งพักก่อนครับ ผมจะเล่าอุทาหรณ์คดีปกครองให้คุณยายฟัง เผื่อจะช่วยคุณยายตัดสินใจได้” ลุงเป็นธรรมชวนยายฟักเข้ามานั่งเล่นในสวนหน้าบ้าน

หน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมที่สำคัญ คือ ต้องรักษาจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมและรักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ป่วย ตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ประกอบข้อ ๗ แห่งข้อบังคับทันตแพทยสภา ว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องของทันตแพทย์ที่รักษาอาการปวดฟันให้กับผู้ป่วยโดยการถอนฟัน แต่หลังจากการถอนฟันผู้ป่วยกลับมีอาการปวดฟันมากขึ้น จึงได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการทันตแพทยสภาว่าทันตแพทย์ผู้รักษาประพฤติผิดจรรยาบรรณ โดยทันตแพทย์ตรวจช่องปากและได้ถอนฟันคุดด้านบนขวาซึ่งไม่ใช่ฟันซี่ที่ปวด (ฟันผุ) โดยไม่ได้ใช้เครื่องมือในการตรวจสอบ เคาะดูหรือเอ็กซเรย์ เพื่อให้รู้ว่าฟันซี่ใดที่ผู้ฟ้องคดีเจ็บปวดก่อนที่จะถอนฟันคุดออก ทำให้เคี้ยวอาหารไม่ได้ เหงือกรอบฟันผุมีอาการอักเสบไม่หายปวดฟัน ต้องทนทรมาน คณะกรรมการทันตแพทยสภาสอบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิด จึงมีมติยกข้อกล่าวหาดังกล่าว ผู้ป่วย (ผู้ฟ้องคดี) จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการทันตแพทยสภา) และให้ดำเนินการทางจรรยาบรรณกับทันตแพทย์

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการทันตแพทยสภา) ให้การว่า ในการรักษาผู้ฟ้องคดี ทันตแพทย์ผู้รักษาได้ใช้ดุลพินิจในการรักษาตามหลักวิชาชีพทันตกรรมแล้ว เนื่องจากอาการปวดฟันอาจเกิดได้หลายสาเหตุจนไม่สามารถวินิจฉัยแยกโรคที่ชัดเจนได้ว่าฟันซี่ใดเป็นสาเหตุของอาการปวดฟัน เพราะบางครั้งการปวดฟันอาจปวดร้าวไปทุกซี่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้ามีฟันผุหรือฟันคุด

หรือเหงือกอักเสบอยู่ด้วยหรือมีสาเหตุอื่น ซึ่งทำให้การวินิจฉัยแยกโรคทำได้ยาก ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเข้ารับบริการเมื่อเวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา เป็นเวลาที่ห้องทันตกรรมไม่รับผู้ป่วยแล้ว แต่ทันตแพทย์ก็ยังช่วยรักษาให้ โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุว่าปวดฟันซี่ใด เพียงแต่ชี้ไปที่ฟันบนด้านขวาบริเวณที่ปวด ทันตแพทย์จึงตรวจดูช่องปากแล้วแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ทราบว่ามีฟันคุดไม่เต็มที่ตัวฟันเอียงด้านแก้ม เหงือกอักเสบ จึงวินิจฉัยโรคว่า การปวดฟันมีสาเหตุจากฟันคุด ต้องรักษาโดยถอนฟันคุดออกเพื่อให้หายจากอาการปวด ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่โต้แย้งหรือปฏิเสธ อีกทั้ง ฟันคุดเป็นฟันที่ไม่ได้ใช้งาน การถอนออกจะเป็นประโยชน์ แม้ไม่มีอาการปวดก็ควรจะถอนทิ้งเพื่อป้องกันการติดเชื้อในช่องปาก

การกระทำของทันตแพทย์ดังกล่าวเป็นการกระทำผิดข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือไม่ ? โดยข้อ ๒๐ แห่งข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรมต้องอธิบายให้ผู้ป่วยเข้าใจถึงสาระสำคัญของการให้บริการทางวิชาชีพทันตกรรมเพื่อใช้ประกอบในการตัดสินใจในการบำบัดรักษาของผู้ป่วย

คดีนี้**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ถือว่าทันตแพทย์ได้ทำการรักษาอาการปวดฟันให้ผู้ฟ้องคดีด้วยการถอนฟันคุดออกโดยได้มีการอธิบายให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจถึงสาระสำคัญของการให้บริการทางวิชาชีพทันตกรรมเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการบำบัดรักษาผู้ฟ้องคดีแล้ว ย่อมถือได้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับอาการปวดฟันของผู้ฟ้องคดีมีความชัดเจนเพียงพอที่ทันตแพทย์ผู้ทำการรักษาจะสามารถวินิจฉัยโรคและสั่งการรักษา

ได้ทันที ไม่จำต้องเอ็กซเรย์ก่อน เพราะจะกระทำต่อเมื่อมีข้อบ่งชี้ในการวินิจฉัยโรคฟันผุ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียื่นบัตรเพื่อทำการรักษาเมื่อเวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา เป็นเวลาที่ไม่รับคนไข้ทั่วไป ยกเว้นกรณีฉุกเฉิน ถ้ารอฟิล์มเอ็กซเรย์อาจทำให้ไม่ได้รับการรักษา แต่ทันตแพทย์ยังช่วยรักษาให้ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานการณ์และเวลา จึงถือได้ว่าการที่ทันตแพทย์ถอนฟันคุดเป็นการรักษาตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ป่วยแล้ว แม้จะไม่ได้ทำการตรวจรักษาโดยครบถ้วนก็เนื่องมาจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานการณ์และเวลา นอกจากนี้หากยังไม่หายปวดฟันเพราะฟันผุนั้น ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะขอให้ทำการรักษาใหม่ตามอาการหรือถอนออกได้ จึงยังไม่อาจถือว่าทันตแพทย์ไม่รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพทันตกรรมในระดับที่ดีที่สุดแก่ผู้ป่วย อันเป็นการกระทำผิดข้อบังคับทันตแพทยสภาว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๑/๒๕๕๖)*

บทสรุป

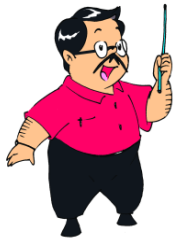
"หน้าที่ในการรักษาผู้ป่วย แพทย์ต้องอธิบายให้ผู้ป่วยเข้าใจเหตุผลของการรักษาเป็นอย่างดีก่อนทำการรักษา และผู้ป่วยต้องบอกอาการโดยละเอียดและสอบถามถึงวิธีการรักษาให้เข้าใจนะครับ" ลุงเป็นธรรมสรุป

"ยายไม่มีฟันคุดนะคะลุงเป็นธรรม แต่ยายปวดฟันเฉย ๆ" ยายฟักบอกลุงเป็นธรรม

"ยายรอดูผลการรักษาของหมอคราวนี้ดูครับ ถ้าไม่หายก็ไปพบหมอให้รักษาใหม่ครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าว *"ความจริงแม้ว่าแพทย์ผู้ทำการรักษาได้ทำหน้าที่รักษาจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมได้เป็นอย่างดีแล้วก็ตาม แต่จำเป็นที่จะต้องอธิบายให้ผู้ป่วยเข้าใจเหตุผลของการรักษาเป็นอย่างดีก่อนทำการรักษา และผู้ป่วยก็มีสิทธิตามคำประกาศสิทธิผู้ป่วยที่จะต้องซักถามวิธีการรักษาครับ"*

"คอยดูแล้วกัน คราวนี้ยายจะถามผลการตรวจวินิจฉัยและวิธีการรักษาให้ละเอียดยิบเลย"

เรื่องที่ ๒๙ ต่อเติมอาคารโดยไม่ชอบ ... ผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ต้องรับผิดหรือไม่ ?



"เพื่อนของผมได้ซื้ออาคารพาณิชย์ต่อจากเจ้าของเดิม ซึ่งได้สร้างมานานมาก และปัจจุบันให้ลูกชายทำกิจการค้าในอาคารหลังนี้มานานหลายปี แต่วันดีคืนดีก็มีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้ามาตรวจสอบพบว่าสร้างไม่ถูกต้องตามกฎหมายครับ" พ่อของจ้อนปรารภขึ้น ขณะนั่งร่วมโต๊ะอาหารเช้ากับสมาชิกในครอบครัว

"แสดงว่าเจ้าของเดิมสร้างอาคารไม่ถูกต้องตามกฎหมาย" ลุงเป็นธรรมให้ความเห็น

"อ้าว อย่างนี้ก็แย่สิครับ คนซื้อบ้านมือสองไม่รู้เรื่องการต่อเติมด้วยก็ต้องรับผิดชอบหรือครับ อีกอย่างบ้านปลูกมาตั้งนานเพิ่งจะมาตรวจ" จ้อนทำท่าไม่พอใจ

"อืม ... เจ้าพนักงานท้องถิ่นบอกว่ามีการต่อเติมอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ว่าเรื่องของเรื่องคือเพื่อนของผมไม่ได้เป็นคนต่อเติม ซื้อบ้านมาสภาพไหนก็ยังเป็นแบบนั้นเหมือนเดิมครับ" พ่อของจ้อนอธิบายต่อ

"เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตรวจสอบได้เสมอ ถ้าเป็นอาคารที่ก่อสร้างดัดแปลงฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ผู้รับโอนและเป็นเจ้าของอาคารในปัจจุบันก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เพราะมันก็ยังเป็นอาคารที่ผิดกฎหมายอยู่ตลอดเวลาตราบเท่าที่ยังไม่ได้รับอนุญาต ลุงจะเล่าอุทาหรณ์คดีปกครองเรื่องหนึ่งให้ฟัง"

เป็นที่ทราบว่าปัจจุบันชุมชนเมืองขยายและเติบโตมากขึ้น แต่พื้นที่หรือที่ดินมีอยู่จำกัด ประกอบกับประชากรของประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงส่งผลให้รูปแบบการใช้ชีวิตของเรา ๆ ท่าน ๆ ต้องเปลี่ยนแปลงไป อาคารบ้านเรือนก็ต้องปลูกสร้างอยู่ติดต่อกันในเนื้อที่ที่จำกัด และอาจต้องมีการต่อเติมหรือดัดแปลงเพื่อให้มีพื้นที่อยู่อาศัยได้มากขึ้น และบางครั้งก็เป็นสาเหตุทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องใช้อำนาจสั่งให้รื้อถอนส่วนที่ต่อเติม เนื่องจากมีการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการเขต) มีคำสั่งให้ระงับการดัดแปลงอาคาร ห้ามใช้หรือห้ามเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร ให้แก้ไขและยื่นคำขอรับใบอนุญาต และให้รื้อถอนอาคารในส่วนที่ต่อเติมหรือดัดแปลงจากอาคาร ๓ ชั้น เป็น ๕ ชั้น โดยไม่ได้รับอนุญาต

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า**ตนได้ซื้ออาคารมาโดยสุจริตและไม่ได้ดัดแปลงอาคาร เพราะขณะรับโอนอาคารมาจากผู้อื่น อาคารได้ปลูกสร้างและต่อเติมดัดแปลงเสร็จสิ้นมาแล้ว ๑๓ ปี** โดยมีโครงสร้างและส่วนต่าง ๆ ของอาคารดังสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน **การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการออกคำสั่งในขณะที่มีการต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารเสร็จสิ้นไปนานแล้ว** จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ให้รื้อถอนอาคารในส่วนที่ต่อเติมดัดแปลง

ตาม**พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒** ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร

ที่มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมายให้ระงับการกระทำดังกล่าว หรือห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด และกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือ**เจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้**เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร**รื้อถอนอาคาร**นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ซื้ออาคารที่มีสภาพของการต่อเติมดัดแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว รื้อถอนอาคารในส่วนนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในกรณีที่พบเห็นอาคารที่มีการก่อสร้างหรือดัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมาย สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่ง**ความเป็นเจ้าของอาคาร**ตามบทบัญญัติข้างต้น**หมายความถึงเจ้าของผู้ถือครองกรรมสิทธิ์อาคาร โดยอาคารนั้นอาจจะกำลังก่อสร้างหรือดัดแปลงอยู่ หรือกระทำการแล้วเสร็จไปแล้วในขณะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายก็ได้** และแม้ว่าเจ้าของอาคารในขณะนั้นจะไม่รู้เห็นถึงการกระทำดังกล่าวก็ตาม เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจสอบพบว่าอาคารมีการก่อสร้างดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องและยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายในเวลาที่กำหนดได้

ตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และหาก**ไม่ดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นก็มีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารในส่วนที่ต่อเติมได้**ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้ซื้ออาคารพิพาทในสภาพที่มีการต่อเติมมาจากเจ้าของเดิมก็ตาม แต่เมื่ออาคารพิพาทมีการก่อสร้างดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาต **ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับโอนและเป็นเจ้าของอาคารพิพาทในปัจจุบันย่อมไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้** เพราะอาคารพิพาทย่อมเป็น**อาคารที่ก่อสร้างดัดแปลงฝ่าฝืน**ต่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ **อยู่ตลอดเวลาตราบเท่าที่ยังไม่ได้รับอนุญาต** เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พบเห็นเมื่อใดก็มีคำสั่งให้เจ้าของอาคารดำเนินการแก้ไขโดยยื่นคำขออนุญาตได้ หากเจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตามก็มีคำสั่งให้รื้อถอนได้ตลอดเวลาเช่นกัน และผู้ซื้ออาคารย่อมมีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าอาคารมีการก่อสร้างดัดแปลงที่ฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ก่อนตัดสินใจซื้อ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าซื้อมาโดยสุจริตหาได้ไม่

เมื่อ**ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว** แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารในส่วนที่ต่อเติมดัดแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๖๑-๔๖๒/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"ผู้ซื้อบ้านต่อจากเจ้าของเดิมโดยสุจริต ไม่รู้ว่าเจ้าของเดิมเค้าต่อเติมผิดกฎหมายและไม่ได้ขออนุญาต เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนได้ด้วยรึนี่" จ้อนพึมพำ

"แม้ว่าจะเป็นเพียงผู้ที่ซื้อบ้านมาจากเจ้าของเดิม ไม่ใช่คนที่ต่อเติมก็ตาม ก็ต้องรับผิดเพราะถือว่าไม่ชอบกฎหมายอยู่ตลอดเวลา" ลุงเป็นธรรมอธิบาย

"คดีนี้ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับประชาชนทั่วไปที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารทั้งหลายว่า การจะก่อสร้าง ต่อเติม หรือดัดแปลงโครงสร้างหรือตัวอาคารนั้น จำต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเคร่งครัด และไม่ว่าอาคารนั้นจะมีการก่อสร้างหรือดัดแปลงโดยฝ่าฝืนกฎหมายมานานเพียงใดก็ตาม และไม่ว่าเจ้าของอาคารเดิมหรือผู้ซื้ออาคารที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาโดยสุจริตซึ่งมิได้เป็นผู้กระทำการฝ่าฝืนเองก็ตาม ก็จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นใช่มั๊ยครับ" พ่อของจ้อนสรุป

"ถูกต้องครับ" ลุงเป็นธรรมกล่าว

เรื่องที่ ๓๐ อนุโลมให้ตั้งแผงลอย มิใช่อนุญาต ... สั่งห้ามขายได้ครับ !

"เมื่อก่อนนี้ทางการอนุญาตให้พวกเราขายของบนทางเท้าได้ตั้งแต่ ๕ โมงเย็น ถึงเที่ยงคืน แต่ต่อมากลับออกประกาศห้ามมิให้ขายของบนทางเท้าเด็ดขาด นิดกับเพื่อน ๆ ที่ตั้งแผงค้าใกล้ ๆ กันก็เดือดร้อน ตอนนี้ก็ไม่มีรายได้ เพราะไม่รู้จะไปค้าขายที่ไหนค่ะ" นิดเล่าเรื่องให้ลุงเป็นธรรมฟัง

"ใช่ครับคุณลุงเป็นธรรม เค้ามาตัดสิทธิไม่ให้พวกเราค้าขายในที่ ๆ เราเคยขาย ไม่เป็นธรรมเลยครับ" กรเจ้าของร้านขายเสื้อผ้าที่ได้รับความเดือดร้อนเช่นเดียวกับนิดกล่าวเสริม

"การขายของบนทางเท้าสาธารณะถือว่าผิดกฎหมาย เว้นแต่ถ้าเจ้าหน้าที่อนุญาตหรือผ่อนผันให้ขายได้ครับ เรื่องทำนองนี้เกิดปัญหาขึ้นหลายแห่งเพราะความไม่เข้าใจ กลายเป็นคดีพิพาททางปกครองบ้างแล้วก็มีครับ" ลุงเป็นธรรมอธิบาย

"จริงหรือครับลุงเป็นธรรมและเขาโต้แย้งกันอย่างไรครับลุงเป็นธรรม" กรถามลุงเป็นธรรม

"อาชีพหาบเร่และแผงลอยเป็นอาชีพที่พบได้ง่ายในเมืองใหญ่อย่างเช่น กรุงเทพมหานคร ในอดีตจะเห็นพ่อค้าแม่ค้าหาบของเดินเร่ขายไปตามถนน ตรอก ซอย แต่เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น ถนนหนทางเพิ่มขึ้นอาชีพหาบเร่ก็ได้พัฒนาขึ้นเป็นการตั้งแผงลอยขายของบนทางเท้าหรือริมถนน พื้นที่บริเวณทางเท้าในย่านชุมชนต่าง ๆ ของกรุงเทพฯ จึงถูกจับจองโดยแผงลอยของบรรดาพ่อค้าและแม่ค้า โดยได้รับอนุญาตอย่างถาวรบ้าง ฝ่าฝืนบ้าง หรือได้รับอนุญาตให้ขายในจุดผ่อนผัน

เป็นการชั่วคราวบ้าง” ลุงเป็นธรรมเล่าอุทาหรณ์คดีปกครองที่เกิดขึ้นให้นิดและกรฟัง

คดีปกครองนี้ เป็นเรื่องราวของ**ผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งแผงขายสินค้าอยู่บนทางเท้าสาธารณะ**บริเวณหน้าห้างสรรพสินค้า **โดยได้รับการอนุโลมให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าชั่วคราว**ในช่วงเวลา ๑๘ นาฬิกา ถึง ๔ นาฬิกา แต่ต่อมา **ผู้อำนวยการเขตบางรัก (ผู้ถูกฟ้องคดี)** ได้**ออกประกาศห้ามประกอบกิจการค้าบนทางเท้าโดยเด็ดขาด** ถ้ามีการฝ่าฝืนก็จะถูกจับกุมและดำเนินคดีอาญา

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ค้ารายอื่น ๆ ไม่สามารถประกอบกิจการค้าในบริเวณตามที่ประกาศได้ตามปกติและพื้นที่ส่วนหนึ่งในบริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ อีกส่วนหนึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร **จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศห้ามประกอบกิจการค้าบนทางเท้า**

ผู้ถูกฟ้องคดีชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ประกาศผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในบริเวณทางเท้าดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากการจำหน่ายสินค้าของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งผู้ค้ารายอื่นที่ตั้งแผงขายสินค้าบนทางเท้าสาธารณะก่อให้เกิดปัญหาต่อการสัญจรไปมาของประชาชน และการที่ผู้ค้าสามารถ

ขายสินค้าบริเวณดังกล่าวได้ก็เป็นเพียงได้รับการอนุโลมให้ค้าขายเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ประเด็นข้อโต้แย้งดังกล่าวมีปัญหาว่า **การที่เจ้าหน้าที่ได้อนุโลมให้ผู้ค้าขายหรือจำหน่ายสินค้าได้ชั่วคราวในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้อนุญาตให้ขายหรือจำหน่ายสินค้าบริเวณดังกล่าว และทำให้ผู้ค้าขายมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะขายหรือจำหน่ายสินค้าได้ต่อไปหรือไม่ ?**

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อทางเท้าบริเวณที่ค้าขายสินค้าเป็นที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ส่วนหนึ่งและเป็นที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรมาตลอด จึงมีสภาพเป็นทางตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นถนนหรือที่สาธารณะตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องห้ามตั้ง วาง หรือกองวัสดุใด ๆ บนถนนและห้ามปรุงอาหารขาย จำหน่ายสินค้าบนถนนหรือสถานที่สาธารณะ เว้นแต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผ่อนผันให้ตามมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อ**ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เคยอนุญาตให้ผู้ใดขายหรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณที่พิพาทมาก่อน อีกทั้งผู้ฟ้องคดีก็ไม่เคยได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันจากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ หรือจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ขาย**

หรือจำหน่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวแต่ประการใด การขายหรือจำหน่ายสินค้าของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยชัดแจ้ง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ **ออกประกาศห้ามมิให้มีการประกอบกิจการค้าบริเวณพิพาท** จึงเป็นเพียงการยืนยันหน้าที่ที่บุคคลมีอยู่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดย**มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือระงับสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งประกอบกิจการค้าในบริเวณดังกล่าวโดยไม่มีสิทธิและเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายมาแต่ต้น** ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิที่จะฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าว และเมื่อการประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและต้องรับโทษ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเด็ดขาดมาแต่ต้น โดยอนุโลมให้ประกอบกิจการได้ชั่วคราวเท่านั้น จึงไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีความชอบธรรมที่จะค้าขายในบริเวณดังกล่าวต่อไป *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๓/๒๕๕๕)*

บทสรุป

"คดีนี้เป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับพ่อค้าแม่ค้าที่ตั้งแผงลอยขายสินค้าว่า การจะประกอบกิจการค้าบนทางเท้าสาธารณะได้จะต้องเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้อนุญาตแล้วเท่านั้น เมื่อไม่ได้อนุญาตเพียงแต่อนุโลมให้ค้าขายได้เป็นการชั่วคราว จึงไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะไม่ให้ค้าขายต่อไปได้ครับ" ลุงเป็นธรรมสรุป

"ความจริงทางการก็เพียงแต่อนุญาตให้เราขายหรือจำหน่ายสินค้าชั่วคราวเท่านั้น" กรยอมรับความจริงว่าได้รับอนุญาตให้วางจำหน่ายชั่วคราวเท่านั้น

"อืม ... ก็จริงค่ะ เจ้าหน้าที่เขาก็ทำตามหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เมื่อพิจารณาเห็นว่าไม่เหมาะที่จะให้วางของขายอย่างเดิม เขาก็มีอำนาจออกประกาศห้ามได้" นิดกล่าว

ที่ปรึกษา

นายดิเรกฤทธิ์	เจนครองธรรม	เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นายสุรพันธ์	บุรานนท์	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นางสมฤดี	ธัญญสิริ	รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
นางอัมพวัน	ยุวกาญจน์	ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

คณะทำงาน

นายยงยุทธ	อนุกูล	ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ
นางสาวปรานี	สุขศรี	ผู้อำนวยการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายณัฐพล	ลือสิงหนาท	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจารุณี	กิจตระกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวฐิติพร	ป่านไหม	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นายนิรัญ	อินดร	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวปุญญาภา	ไชยคำมี	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวนิตา	บุณยรัตน์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวจิดาภา	มุสิกธนเสฏฐ์	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางวชิราภรณ์	อนุกูล	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
นางสาวดวงแก้ว	เกิดจันทร์	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงานผู้พิมพ์