



สารพันปัญหากฎหมาย

โดย นางสาวอริยพร โพธิ์ใส
นิติกร สำนักกฎหมาย

เนื่องจากปัจจุบันนี้ได้มีคดีอันเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นอย่างมากมายและเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ศาลปกครองจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวในอันที่จะร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดคดีให้ ดังนั้น “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอนำเสนอเรื่องราวความรู้เกี่ยวกับคดีปกครองต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นและเป็นคดีที่น่าสนใจ อันจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านในการที่จะได้ศึกษาและเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากว่าท่านผู้อ่านได้ประสบปัญหาเช่นเดียวกันนี้ ดังนี้

ปัญหาไม่ผ่านการคัดเลือก เพราะใบอนุญาตขับรถหมดอายุ ?

นายแห่งหนุ่มไฟแรงผู้มีความชำนาญด้านการขับรถยนต์ ไปสอบเข้ารับการคัดเลือกเป็นพนักงานขับรถของโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ผลการสอบทำให้นายแห่งได้รับการคัดเลือกเป็นพนักงานขับรถของโรงพยาบาล แต่โชคร้ายกลับมาเยือน เมื่อใบอนุญาตขับรถ

ของนายแห่งหมดอายุก่อนวันที่จะมาสมัครเข้ารับการคัดเลือก จึงส่งผลให้นายแห่งไม่ได้รับการคัดเลือก นายแห่งผู้ได้รับผลกระทบจากการไม่ได้รับคัดเลือกดังกล่าว จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองว่า นายแห่ง ผู้อำนวยการโรงพยาบาลกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายและกระทำการโดย

*ที่ปรึกษานิติคดีปกครอง ๒, สำนักงานศาลปกครอง, กรุงเทพฯ : ไอ.เอส.พี.เอส., ๒๕๕๙.



สารพันปัญหากฎหมาย

ไม่มีอำนาจและไม่สุจริต เพราะนายแพทย์ได้ออกประกาศยกเลิกผลการสอบคัดเลือกเป็นพนักงานขับรถยนต์ของโรงพยาบาลที่นายแพทย์เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกแต่ต้องถูกตัดสิทธิเนื่องจากใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลของตนเองได้สิ้นอายุก่อนวันที่จะเข้ามาสมัครรับการคัดเลือก โดยนายแพทย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลได้ประกาศให้ผู้ได้รับการคัดเลือกสำรองเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกแทนตนด้วย

นายแพทย์ จึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกประกาศผลการคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นลูกจ้างชั่วคราวและให้ตนเองเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกตามเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าประกาศของนายแพทย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาล เรื่อง การรับสมัครบุคคลทำหน้าที่พนักงานขับรถยนต์กำหนดคุณสมบัติให้ผู้สมัครต้องเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ตามกฎหมาย แสดงว่านายแพทย์ประสงค์จะรับคนที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ขับรถยนต์ได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้ไปขอหรือไปต่อใบอนุญาตขับรถยนต์ใหม่อีก ซึ่งตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. รถยนต์ฯ กำหนดว่าผู้ขับรถ ต้องได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ และต้องเป็นใบอนุญาตที่ยังไม่สิ้นอายุ เพราะตามมาตรา ๖๕ แห่ง พ.ร.บ. ฉบับเดียวกัน ได้กำหนดความผิดสำหรับผู้ที่ขับรถเมื่อใบอนุญาตขับรถยนต์สิ้นอายุไว้ อีกทั้งการต่ออายุใบอนุญาตขับรถยนต์ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น จึงไม่แน

ว่าผู้ที่ไปขอต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวจะได้รับการอนุญาตให้ต่ออายุทุกรายเสมอไปหรือไม่ บุคคลที่ใบอนุญาต ขับรถยนต์สิ้นอายุแล้วจึงไม่ใช่บุคคลที่โรงพยาบาล ดังกล่าวประสงค์ จะรับสมัครคัดเลือก เมื่อในวันยื่นใบสมัครปรากฏว่า ใบอนุญาตขับรถยนต์ของนายแพทย์ ได้สิ้นอายุแล้ว นายแพทย์จึงไม่ใช่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาต ขับรถยนต์ตามกฎหมาย และไม่มีคุณสมบัติ ตามประกาศรับสมัครดังกล่าวจึงไม่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกให้เข้าทำงานในตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ประกาศฉบับดังกล่าวที่ให้นายแพทย์เป็นผู้ได้รับการคัดเลือก จึงเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่นายแพทย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ออกประกาศเพื่อยกเลิกผลการคัดเลือกนายแพทย์เป็นลูกจ้างชั่วคราว จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้อง

นายแพทย์ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง สูงสุดว่าตนเองเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนเนื่องจากเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลมาแล้วประมาณ ๙ ปีเศษ แม้ว่าใบอนุญาตดังกล่าวจะสิ้นอายุแล้วก็ตาม แต่ตนเองก็มีความชำนาญในการขับรถยนต์เป็นอย่างดีซึ่งหลังจากสมัครตนเองก็ได้ต่อใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคล โดยถูกต้องแล้ว ประกอบกับในวันรับสมัครนั้น นายแพทย์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลก็ได้ชักท้วง จึงถือว่าเป็นการยอมรับว่าแม้ใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลของตนเองจะสิ้นอายุก็ไม่ถือเป็นสาระสำคัญการคัดเลือกตนเองแล้วมายกเลิกผลการ



คัดเลือกภายหลัง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ใบอนุญาตขับรถของนายแห่งสิ้นอายุแล้ว ขณะที่ยื่นใบสมัคร มีผลเท่ากับนายแห่งไม่ใช่ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตขับรถตามกฎหมาย แต่เป็นเพียงผู้เคยได้รับใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคลมาแล้วเท่านั้น ซึ่งย่อมไม่แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไปที่ไม่มีใบอนุญาตให้ขับรถแต่อย่างใด และหากนายหน่องผู้อำนวยการโรงพยาบาลประสงค์จะให้บุคคลทั่วไปสมัครได้โดยให้ขอใบอนุญาตขับรถในภายหลังก็ไม่มีควมจำเป็นต้องกำหนดข้อความตามประกาศดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ นายแห่ง จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะสมัครเข้ารับการคัดเลือกพนักงานขับรถตามประกาศ และการที่นายแห่งได้รับใบอนุญาต

ขับรถยนต์ส่วนบุคคลโดยถูกต้องในภายหลัง จากที่ได้สมัครแล้วย่อมไม่ทำให้คุณสมบัติในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกมีผลสมบูรณ์ย้อนหลังแต่อย่างใด ประกอบกับการที่นายหน่องได้รับใบสมัครของผู้ฟ้องคดีไว้และประกาศให้นายแห่งเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกด้วยความผิดหลงอันเนื่องมาจากการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีเหตุมาจากนายแห่งได้ให้ข้อมูลไม่ถูกต้องครบถ้วน กรณีนี้จึงไม่ผูกพันนายหน่องที่จะต้องรับนายแห่งให้เข้าทำงาน นายหน่องจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอนประกาศดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น^๗

ปัญหาเมื่อลูกสุดที่รักสอบคัดเลือกผ่านแล้ว แต่ถูกตัดสิทธิ์เพราะพฤติกรรมของพ่อแม่ ?

นายยอดยิ่ง มีลูกชายที่ไม่ธรรมดา มีนามว่า นายรักดี ที่มีความเพียรพยายามในการศึกษาหาความรู้ จนสามารถสอบผ่านข้อเขียนในการสอบคัดเลือกเป็นนักเรียนพลตำรวจ รวมทั้งผ่านการทดสอบร่างกาย บุคลิกภาพ และผ่านการ

สัมภาษณ์โดยเรียบร้อย เหลือเพียงขั้นตอนเดียวคือ ขั้นตอนของการตรวจสอบในด้านประวัติคดีอาญาและสืบความประพฤติ ซึ่งคณะอนุกรรมการอำนาจการคัดเลือกตรวจสอบแล้วก็พบว่า นายรักดี เป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อย ไม่เคยมี

^๗เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๐.๑๐/๒๕๕๗.



สารพันปัญหากฎหมาย

ประวัติเสื่อมเสีย แต่เนื่องจากตามนโยบายที่กำหนดไว้ นั้นได้กำหนดแนวทางในการตรวจสอบประวัติว่า ให้ตรวจสอบครอบคลุมไปถึงบิดามารดา และพี่น้องสายเลือดเดียวกันด้วย โชคชะตาจึงพลิกผันเมื่อคณะอนุกรรมการอำนวยการคัดเลือกตรวจสอบพบว่า นายยอดยิ่งผู้เป็นบิดานั้นถูกกล่าวหาว่าเคยมีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติด ภายหลังการพิจารณาหลายครั้ง ในที่สุดที่ประชุมก็มีมติไม่รับนายรักดีเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ เนื่องจากเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ความฝันที่จะเป็นนักเรียนพลตำรวจที่เคยคิดว่าใกล้จะเป็นความจริงแล้ว กลับเลือนรางลงอีกครั้ง นายยอดยิ่งจึงมีหนังสืออุทธรณ์ขอความเป็นธรรมไปยังผู้รับผิดชอบในการจัดสอบคัดเลือก แต่รอเป็นระยะเวลาานแล้วก็ไม่ได้รับคำตอบ นายยอดยิ่งในฐานะบิดาจึงได้ดำเนินการแทนนายรักดีโดยนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนประกาศผลการสอบดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่นายยอดยิ่งและภริยาซึ่งเป็นบิดามารดาของนายรักดีจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดจริงหรือไม่ก็ตาม ก็เป็นเรื่องความประพฤติของนายยอดยิ่งและภริยาเท่านั้น ไม่อาจถือได้ว่านายรักดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเข้ารับราชการตำรวจ เพราะบกพร่องในศีลธรรมอันดี ตามมาตรา ๔๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ อันเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลอื่นที่มีไม่ใช่เป็นการกระทำของตนเอง

แต่อย่างใด จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศผลการสอบดังกล่าว

เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนประกาศฯ หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยอ้างว่าการวินิจฉัยของศาลยังคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามข้อเท็จจริงและบทกฎหมายจึงขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ที่ได้รับคัดเลือกโดยเฉพาะในมาตรา ๔๑ (๗) ว่าต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี รวมทั้งประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี ลักษณะที่ ๓ บทที่ ๑ ข้อ ๑๐ ที่กำหนดว่ากรณีอย่างไรจะถือเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๔๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่างก็มีความหมายเฉพาะเจาะจงว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือก หรือผู้ที่ผ่านการสอบแข่งขันเป็นข้าราชการตำรวจต้องไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี มิได้หมายรวมถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น บิดามารดา และพี่น้องสายเลือดเดียวกันหรือผู้ปกครองของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือก หรือผู้ที่สอบแข่งขันเป็นข้าราชการตำรวจ ซึ่งหมายความว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์เพียงตรวจสอบความประพฤติและพฤติกรรมของตัวผู้สมัครสอบเท่านั้นไม่รวมถึงบิดามารดาด้วย การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีประกาศตัดสิทธิของนายรักดี เพราะถือว่าเป็น



ผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีตามมาตรา ๔๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงเป็นการออกคำสั่งนอกเหนืออำนาจหน้าที่และไม่ถูกต้อง ศาลปกครองสูงสุด จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศผลสอบคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจของโรงเรียนตำรวจภูธร ประจำปี ๒๕๔๕ ในบัญชีรายชื่อ

ผู้ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก เฉพาะส่วนของนายรักดี โดยให้ถือว่านายรักดีเป็นผู้สอบคัดเลือกได้ และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการจัดให้นายรักดีได้เข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจของโรงเรียนตำรวจภูธรในปีการศึกษาแรกหลังจากศาลมีคำพิพากษา^๗

ปัญหาเมื่อ น.ส. ๓ ก ออกโดยไม่ชอบแล้วจะอย่างไร ?

นางสาวสวยชาวบ้านคนหนึ่งไม่สามารถเดินทางในถนนที่เดิมเคยใช้เป็นทางสัญจรไปมาได้อย่างสะดวกและเป็นทางที่คนในหมู่บ้านยังได้ใช้ประโยชน์เพื่อชักลากซุงจากป่าเข้าสู่หมู่บ้านอีกด้วย ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่นายสุดหล่อ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด มีคำสั่งออก น.ส. ๓ ก ทับทางสัญจรดังกล่าว อีกทั้งผู้ครอบครองที่ดินยังได้ใช้เครื่องจักรทำลายและปิดเส้นทาง รวมทั้งปิดทางวางท่อส่งน้ำเพื่อการเกษตรที่อยู่ใกล้อ่างเก็บน้ำด้วย เมื่อทางที่เคยใช้ประโยชน์มานานถูกปิดกั้น นางสาวสวยจึงได้ไปร้องเรียนต่อนายอำเภอ นายอำเภอจึงได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น ซึ่งเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากภาพถ่ายทางอากาศและจากคำบอกเล่าของราษฎร

แล้ว ก็สรุปว่าน่าจะมีทางสาธารณประโยชน์ตัดผ่านที่ดิน น.ส. ๓ ก ดังกล่าวจริง เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ นายอำเภอจึงสั่งให้นายสุดหล่อ เจ้าพนักงานที่ดิน ตรวจสอบหลักฐานที่ดิน น.ส. ๓ ก อีกครั้ง จากนั้นไม่นานนายสุดหล่อได้แจ้งผลการตรวจสอบว่า น.ส. ๓ ก ดังกล่าวออกโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว โดยการเดินสำรวจเพื่อออก น.ส. ๓ ก ฉบับดังกล่าวนั้นได้ถือเอาการนำชื่อของนายดำดี ผู้ใหญ่บ้าน โดยนายดำดีได้ให้ถ้อยคำแก้ตนว่า ทางดังกล่าวเกิดจากรถลากซุงไม่วิ่งผ่านไปมา ไม่มีสภาพเป็นทางสาธารณะแต่อย่างใด ตนจึงได้ถือตามการขึ้นนำนั้น

เมื่อความเห็นของทั้งสองฝ่ายไม่ลงรอยกัน นางสาวสวยจึงขอเป็นตัวแทนของชาวบ้านผู้

^๗เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๐/๒๕๕๖.



สารพันปัญหากฎหมาย

ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งดังกล่าว ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนการออกน.ส. 3 ก ฉบับดังกล่าว

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า จากหลักฐานระวางรูปถ่ายทางอากาศปรากฏลดลายเส้นทางพิพาทอย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาประกอบการให้ถ้อยคำของผู้นำทำการสำรวจ ผู้ใหญ่บ้าน และนายอำเภอแล้ว เห็นว่า เส้นทางพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่มีอยู่ก่อนการเข้าจับจองที่ดินของราษฎร ดังนั้นในการออก น.ส. 3 ก ของนายสุดหล่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด โดยมีได้กันทางสาธารณประโยชน์ออกจากที่ดินเพื่อออก น.ส. 3 ก แต่ได้กันทางสาธารณประโยชน์ไว้อีกด้านหนึ่งทั้งที่เส้นทางดังกล่าวมิได้มีอยู่จริง จึงเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงโดยปราศจากข้อเท็จจริงที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ แม้นายสุดหล่อจะอ้างว่าในการออก น.ส. 3 ก ดังกล่าว ได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วก็ตาม แต่โดยที่การออก น.ส. 3 ก นี้ เป็นการเดินสำรวจโดยใช้รูปถ่ายทางอากาศเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับระวางรูปถ่ายทางอากาศ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบอย่างรอบคอบ ศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษาให้เพิกถอน น.ส. 3 ก ฉบับดังกล่าว

เมื่อนายสุดหล่อ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้รับฟังคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้

วินิจฉัยชี้ขาดก่อนที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า น.ส. 3 ก ฉบับดังกล่าว ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการจะวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ต้องได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่าทางพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เส้นทางพิพาทเกิดจากรถลากซุงใช้วิ่งผ่านไปมา โดยปรากฏรูปรอยเส้นทางดังกล่าวในรูปถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร และราษฎรที่ได้เข้าร่วมตรวจสอบทางพิพาทพร้อมกับคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ยืนยันว่าเป็นทางสาธารณประโยชน์ใช้เดินทางมานานประมาณยี่สิบปี และคณะกรรมการฯ ได้สอบถามค่านายคำดี ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรในหมู่บ้านแล้ว มีความเห็นว่าน่าเชื่อว่าเส้นทางที่เกิดข้อพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์จริง ในขณะที่นายสุดหล่อ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอ้างว่า ในการเดินสำรวจเพื่อออก น.ส. 3 ก ดังกล่าว นายคำดี ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองท้องที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายอำเภอได้ให้ถ้อยคำที่ทางดังกล่าวเกิดจากรถลากซุงไม่วิ่งผ่านไปมา ไม่เป็นสภาพทางสาธารณประโยชน์ และนายคำดีเห็นว่าการที่จะถือว่าทางสายใดเป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการนำชี้ของผู้ปกครองท้องที่เป็นสำคัญรวมถึงจะต้องพิจารณาประกอบกับสภาพการเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย กรณีที่การเดินสำรวจมี



สภาพที่แตกต่างจากแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ กรมที่ดินจะถือตามการนำชี้ของผู้ปกครองท้องถิ่นมาโดยตลอดซึ่งขัดแย้งกับคำชี้แจงของสำนักงานที่ดินจังหวัดที่ชี้แจงว่า ได้พิจารณาหลักฐานระวางรูปถ่ายทางอากาศ ประกอบรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า เส้นทางพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ประกอบกับการนำชี้ของนายดำดีผู้ใหญ่บ้านเป็นการนำชี้แนวเขตทางสาธารณประโยชน์ขึ้นมาใหม่ ทั้งที่ไม่ปรากฏรูปรอยเส้นทางในรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งนายอำเภอได้สอบถามประชาชนบริเวณใกล้เคียงพบว่า เป็นทางที่สร้างขึ้นใหม่จริง เนื่องจากเจ้าของที่ดินต้องการปิดเส้นทางพิพาท จึงเชื่อได้ว่าเส้นทาง

พิพาทดังกล่าว ราษฎรได้ใช้เดินทางเป็นระยะเวลานานแล้วโดยไม่มีผู้ใดหวงห้ามจนกระทั่งได้มีการออก น.ส. ๓ ก ในภายหลัง การที่พื้นที่ดังกล่าวมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์แล้ว เมื่อนายสุดหล่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมิได้กันแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ออกจากที่ดิน น.ส. ๓ ก ดังกล่าว จึงเป็นการออก น.ส. ๓ ก ที่มีขอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก ฉบับดังกล่าวบางส่วนเฉพาะส่วนที่ทับทางสาธารณประโยชน์^๔

ปัญหาก่อนมีคำสั่งห้ามใช้อาคารและให้รื้อถอน บ้านนั้นจะต้องมีการแจ้งให้เจ้าบ้านทราบก่อนเสมอ ?

นายรักจริงและเพื่อนบ้านปลูกสร้างบ้านอยู่บนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยได้ขออนุญาตจากผู้ใหญ่บ้านผู้ดูแลท้องที่ที่ตนอาศัยอยู่แล้ว นายรักจริงและเพื่อนบ้านอาศัยอยู่ในบ้านในดินนั้นด้วยความสุจริตตลอดจนเวลาผ่านไปราว ๑๐ ปี ก็มีเหตุให้เกือบจะต้องสูญเสียบ้านที่อยู่มานาน เมื่อช่างสังกัดเทศบาลตำบลได้ตรวจพบว่านายรักจริงและเพื่อนบ้าน

ก่อสร้างบ้านในดินนั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นอาคารที่สร้างเสร็จแล้ว จึงได้รายงานไปถึงนายกเทศมนตรี ต่อมานายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งให้รื้อถอนที่พักอาศัยและห้ามใช้อาคารของนายรักจริงและเพื่อนบ้าน ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยให้เหตุผลว่าก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและการกระทำนั้นไม่

^๔เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗/๒๕๕๗.



สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งก่อนสั่งการดังกล่าวนายกเทศมนตรีไม่เคยให้ช่างไปสอบถามหรือแจ้งให้นายรักจริงยื่นคำขออนุญาตแต่อย่างใด

เมื่อนายรักจริงและเพื่อนบ้านได้รับคำสั่งที่ให้รื้อบ้านที่ตนเองเก็บเงินสร้างมานานแรมปีให้หมดสิ้นไปภายในเวลาพริบตาเดีวย่อมทำใจไม่ได้ จึงได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จังหวัด แต่แล้วเหมือนเคราะห์กรรมซ้ำหน้าซ้ำเมื่อคณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยให้นายรักจริงและเพื่อนบ้านปฏิบัติตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี นายรักจริงเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวทำให้ตนเองและเพื่อนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงนำเรื่องนี้มายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายรักจริงและเพื่อนบ้านได้ก่อสร้างที่พักอาศัยโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นอาคารที่สร้างเสร็จแล้ว นายกเทศมนตรีจึงได้ออกคำสั่งห้ามใช้อาคารและให้รื้อถอนอาคารนั้นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งหลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศใช้บังคับแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อเป็นเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามในกรณี

ที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเอาไว้ และเมื่อพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้บัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น ในการดำเนินการของนายกเทศมนตรีจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ **ควรจะต้องแจ้งให้นายรักจริงและเพื่อนบ้านทราบก่อนจะออกคำสั่งเพื่อเปิดโอกาสให้นายรักจริงและเพื่อนบ้านได้โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว** แต่เมื่อการออกคำสั่งของนายกเทศมนตรีไม่ได้แจ้งหรือเรียกนายรักจริงและเพื่อนไปสอบถาม หรือแจ้งให้ไปยื่นคำขออนุญาตก่อนออกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด จึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีไม่ได้แจ้งหรือเรียกนายรักจริงและเพื่อนได้ทราบข้อเท็จจริงของตนก่อนที่จะออกคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนั้นเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ นายกเทศมนตรีจึงต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งดังกล่าวด้วย ซึ่งเหตุผลนั้นอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ แต่เหตุผลที่นายกเทศมนตรีให้ไว้ในคำสั่งคืออาคารของนายรักจริงและเพื่อนอาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย ชีวิต หรือทรัพย์สินโดยไม่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าอาคารดังกล่าวมีสภาพที่อาจ



เป็นภยันตรายอย่างไร และเหตุผลที่ใช้ในการออกคำสั่งให้รื้ออาคารซึ่งแจ้งว่านายรักจริงและเพื่อนก่อสร้างที่พักอาศัยโดยไม่ได้รับอนุญาต และการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ก็ไม่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าอาคารดังกล่าวมีลักษณะเช่นไร จึงไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำสั่ง

ห้ามใช้อาคารและให้รื้อถอนอาคารของนายรักจริงและเพื่อนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเสีย^๕

ปัญหาเมื่อฝรั่งอยากอยู่เมืองไทย จะทำได้หรือไม่ ?

นายจอห์นหลงเสน่ห์สยามเมืองยิ้มเข้าให้แล้วหลังจากที่ได้มาเที่ยวในเมืองไทย เมื่อเขาได้ทราบข่าวว่ากระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศเรื่องการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีประกาศเรื่องระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการยื่นคำขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ โดยกำหนดว่า บุคคลต่างด้าวที่จะเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษนั้นจะต้องเป็นผู้ที่นำเงินเข้ามาลงทุนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า

สิบล้านบาท โดยมีหลักฐานรับรองจากรธนาคารในประเทศว่ามีการโอนเงินจากต่างประเทศเข้ามาในนามของบุคคลนั้นและมีหลักฐานการลงทุนซึ่งผ่านการรับรองจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง

สิบล้านแลกกับการได้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศที่ตนหลงรัก คุ่มค่ามากในความรู้สึกของนายจอห์น คิดได้ดังนั้นนายจอห์นจึงได้โอนเงินจำนวนสิบล้านบาทมาเปิดบัญชีฝากประจำเป็นระยะเวลา ๓ ปีกับธนาคารในประเทศไทยซึ่งเป็นธนาคารของรัฐบาล และเข้าไปยื่นคำขอดังกล่าว

^๕เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖/๒๕๕๓.



ตามประกาศของทางราชการ เมื่อได้ผ่านการพิจารณาอนุญาตของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองแล้ว นายจอห์นดีใจมากเตรียมเก็บข้าวของเพื่อที่จะย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศ แต่แล้วเหมือนกับวิมานที่วาดฝันไว้พังทลายไปต่อหน้าต่อตา เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งไม่เห็นชอบให้นายจอห์นเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามคำขอที่ได้ยื่นไว้ เนื่องจากพิจารณาว่าหลักเกณฑ์ตามประกาศของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองฯ ขัดกับหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ โดยเห็นว่า นายจอห์นมีเพียงเงินฝากประจำกับธนาคารในประเทศจำนวนสิบล้านบาทเท่านั้น แต่ไม่ได้มีหลักฐานการลงทุนที่ผ่านการรับรองจากหน่วยงานราชการใด ๆ ทั้งสิ้น จึงแสดงว่านายจอห์นไม่ได้นำเงินนั้นไปลงทุนประกอบกิจการใด ๆ ทำให้ขัดต่อเจตนารมณ์ของประกาศกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังได้ตรวจสอบคุณสมบัติของนายจอห์นในทางลับพบข้อมูลว่าเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ นายจอห์นเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรมกับตนเพราะมีชาวต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยโดยใช้การซื้อพันธบัตรรัฐบาลหรือซื้ออาคารชุดเพื่ออยู่อาศัยซึ่งก็มีลักษณะคล้าย ๆ กับตน แต่ได้รับการพิจารณาให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้นายจอห์นจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการพิจารณา

อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษ มีเจตนารมณ์ต้องการรองรับคนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถทำได้มากขึ้นกว่าปกติ และให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศและของโลกในขณะนั้น การนำเงินเข้ามาลงทุนตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้จึงมิได้มีความหมายแต่เพียงการประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหาผลกำไร แต่หมายรวมถึงกรณีอื่น ๆ ด้วย เช่น การซื้ออาคารชุด ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการชบเซาของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือการซื้อพันธบัตรรัฐบาล ก็มีลักษณะเหมือนกับการฝากเงินกับธนาคาร ดังนั้นการฝากเงินประจำ ๓ ปี กับธนาคารภายในประเทศจึงเป็นการทำให้เงินจำนวนนั้นเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากธนาคารผู้รับฝากเงินย่อมนำเงินไปใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร และถือได้ว่าการฝากเงินประจำกับธนาคารภายในประเทศเป็นการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศแล้ว อีกทั้งการตีความว่าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องย่อมหมายถึงองค์การของรัฐทุกประเภทที่เกี่ยวข้องและสามารถออกคำรับรองในการนำเงินมาลงทุนได้ ไม่ใช่เฉพาะส่วนราชการเท่านั้น ในกรณีของนายจอห์นนี้เมื่อได้ฝากเงินประจำ ๓ ปีกับธนาคารภายในประเทศและเป็นธนาคารที่เป็นองค์การของรัฐแล้วธนาคารนั้นย่อมที่จะสามารถรับรองการนำเงินเข้าฝากประจำ ๓ ปี ของนายจอห์นได้ และจากการ



สืบสวนของสำนักงานตำรวจสันติบาลไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใด ๆ ที่จะแสดงได้ว่านายจอห์นเป็นบุคคลต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงแสดงได้ว่านายจอห์นมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาต อีกทั้งตั้งแต่เริ่มโครงการดักนักลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันได้มีการเห็นชอบให้คนต่างด้าวที่ขออนุญาตเข้ามามีถิ่นที่อยู่เพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษโดยมีหลักฐานการลงทุนด้วยการฝากเงินประจำกับธนาคารภายในประเทศเช่นเดียวกับนายจอห์น ไปแล้วจำนวนทั้งสิ้น ๔๐๔ คน ประกอบกับหลักเกณฑ์ของ

ประกาศสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ของประกาศกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งไม่เห็นชอบให้นายจอห์นเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อการลงทุนเป็นกรณีพิเศษจึงเป็นคำสั่งที่เนื่องมาจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอของนายจอห์นเสียใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย^๖

^๖เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕/๒๕๕๓.