

แนวทางการปฏิบัติราชการ จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘





แนวทางการปฏิบัติราชการ
จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘

เลขทะเบียน **M** 0149836
วันลงทะเบียน **18** ก.ย. 2559
เลขเรียกหนังสือ 342.0664
ว. 924
2559



สภาทนายความ
 คณะทนายความ
 ๒๕๕๒

แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒

ISBN : 978-616-333-063-5

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๕๒

จำนวน : ๑๐,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานศาลปกครอง

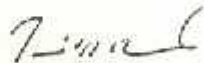
เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๑ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐



คำนำ

สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังปรากฏตามมาตรา ๗๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานศาลปกครองได้จัดทำเอกสารเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการเป็นประจำทุกปี สำหรับเอกสารนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำไปใช้ประโยชน์ดังเช่นที่ผ่านมา โดยการจัดทำครั้งนี้ยังคงใช้แนวทางการเรียบเรียงไว้เช่นเดิมคือ สรุปเรียงตามลำดับของคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และเน้นแนวทางการปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปปรับใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นเท่านั้น

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ให้กับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการได้ตามสมควร



(นายไกรรัช เจริญจิตร)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(ก)
๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)	๒
(๑) นิตยของคณะกรรมการแพทยสภาที่ไม่ให้เหตุผลข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ	๒
(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย	๕
(๓) การตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจให้เป็นไปตามระเบียบของกรมที่ดินก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม	๑๐
(๔) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานทางปกครองตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี	๑๕
๒. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๕
(๑) นายกองกำกับการบริหารส่วนตำบลนิพนธ์ที่สั่งให้หยุดการขุดดินหรือจัดการแก้ไขการขุดดินที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น	๒๕
(๒) กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะเพื่อให้มีปริมาณสะดวกและปลอดภัยแก่ราษฎรที่ใช้ในการสัญจรตามปกติวิสัย	๒๙
(๓) เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่เสนอรายงานพร้อมความเห็นต่ออธิบดีกรมที่ดินเพื่อพิจารณาสั่งการ กรณีมีการออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๓๒
(๔) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน้าที่พิจารณาคำขอย้ายที่ตั้งโรงงานน้ำตาลให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด	๓๕

๓. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓)	๔๑
(๑) การขุดลอกลำห้วยรुक้ำเข้าไปในที่ดินของเจ้าของที่ดินเกินกว่าที่เจ้าของที่ดินมีเจตนาอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์	๔๑
(๒) การก่อสร้างตามโครงการระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและระบบบำบัดน้ำเสีย ก่อให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลให้บ้านเรือนของประชาชนข้างเคียงเสียหาย	๔๓
(๓) การจัดเก็บภาษีนอกพื้นที่เขตการปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล	๔๖
(๔) การปรับลดระดับน้ำบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อนเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (กระชังปลา) เสียหาย	๕๐
๔. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔)	๕๓
(๑) การมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่งานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขนขยะนอกเหนือหน้าที่ยามตามสัญญาจ้าง	๕๓
(๒) การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามภารกิจเสร็จสิ้นภายหลังที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลง	๕๖
(๓) การสั่งให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของถังกรองน้ำเพื่อให้เกิดความแข็งแรงซึ่งไม่ได้แสดงไว้ในสัญญา	๕๘
(๔) คู่สัญญาคกลงยินยอมให้มีการก่อสร้างตามแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ แต่หน่วยงานทางปกครองไม่แก้ไขสัญญาให้สอดคล้องกับปริมาณงานและค่าแรงที่เพิ่มขึ้นก่อนตรวจรับมอบงาน	๖๒

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สำนักงานศาลปกครองได้คัดเลือกคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมาจัดทำสรุป เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ฉบับนี้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) มติของคณะกรรมการแพทยสภาที่ไม่ให้เหตุผลข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

การที่แพทย์ทำคลอดโดยมิได้คำนึงถึงภาวะผิดปกติที่อาจเกิดขึ้นและได้ออกไปจากห้องคลอดเพื่อรับประทานกลางวันโดยใช้เวลาในการรับประทานกลางวันนานถึง ๑ ชั่วโมง ๑๒ นาที อันเป็นสาเหตุให้แพทย์ตัดสินใจผ่าตัดทำคลอดสาข้าเกินสมควร เป็นการปฏิบัติหน้าที่แพทย์ที่เข้าลักษณะมิได้รักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ในระดับที่ดีที่สุด และมีได้คำนึงถึงความปลอดภัยและตรามสันเนียงของผู้ป่วย ประกอบกับ คณะกรรมการแพทยสภาได้มีมติยกข้อกล่าวโทษแพทย์โดยมิได้ให้เหตุผลข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ จึงทำให้คำสั่งแพทยสภาที่ยกข้อกล่าวโทษแพทย์เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๕๖/๒๕๕๘)

(๒) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข้าราชการตำรวจชั้นยศจ่าสิบตำรวจลงมาในทุกหน่วยงานในปกครองบังคับบัญชา คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานบริหารงานบุคคล) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ซึ่งรับผิดชอบงานด้านวินัย) ผู้บัญชาการหรือเทียบเท่าผู้บัญชาการ แต่ปรากฏว่า รองผู้กำกับการ (ฝ่ายป้องกันปราบปราม) ปฏิบัติราชการแทนผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสมุทรปราการ เป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจยศจ่าสิบตำรวจ จึงเป็นการ



แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดีโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มาดำเนินการสอบสวน การที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ นำผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวมาพิจารณาแล้วมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นไล่ออกจากราชการ และการที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวน การสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น มติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจและคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๐/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่))

(๓) การตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจให้เป็นไปตามระเบียบของกรมที่ดิน ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

การมอบอำนาจในลักษณะที่เป็นการให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นการทำนิติกรรมที่เป็นการจำหน่ายสิทธิของผู้มอบอำนาจ เจ้าหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินจึงต้องตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจโดยเคร่งครัด เมื่อปรากฏว่าข้อมูลของผู้ฟ้องคดีในหนังสือมอบอำนาจสะกดไม่ถูกต้อง สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวของผู้ฟ้องคดีหมดอายุ และสำเนาภาพถ่ายเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ฟ้องคดีไม่มีการลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้อง การมอบอำนาจดังกล่าวจึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบเอกสารดังกล่าวให้ตรงกับหลักฐานเดิมตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือกิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ก่อนดำเนินการจดทะเบียน ให้การใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบหนังสือมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้จึงยังไม่เพียงพอ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งให้เปลี่ยนแปลงชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในโฉนดที่ดินพิพาทจากชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นชื่อผู้ร้องสอด เพราะเชื่อว่ามี การมอบอำนาจโดยถูกต้องแล้ว โดยไม่ได้ตรวจสอบการมอบอำนาจให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ก่อนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๘/๒๕๕๘)

(๔) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของหน่วยงานทางปกครอง ตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดี

คดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล



อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานเป็นผู้ประพาศข้อเท็จจริงอย่างร้ายแรง แต่โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย ผู้ฟ้องคดีเฉพาะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เท่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น นอกเหนือจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานอื่น จึงไม่ผูกพันกรมที่ดินซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี และกรมที่ดินจะถือเอารายงานการได้สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นสำเนียงการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ได้ จึงเป็นกรณีที่มีการผิดดินมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดทางวินัยฐานอื่น โดยมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและมีได้แจ้งข้อกล่าวหาตั้งกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานและมาสู้แก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดฐานอื่น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือน

สำหรับคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการในความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ นั้น เมื่อระเบียบกรมที่ดินมิได้กำหนดให้ตำแหน่งผู้ช่วยผู้กำกับที่ดินสำรวจฝ่ายวังวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องออกไปปฏิบัติงานภาคสนามเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่มีการขอออกโฉนดที่ดินว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นที่ดินที่ต้องห้ามในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองอันนำไปสู่การออกโฉนดที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีรายงานผลการตรวจสอบพบว่า สภาพที่ตั้งของที่ดินที่ติพาหัง ๒๔ แปลงเหมือนมีน้ำท่วมขังและอยู่ใกล้กับพื้นที่ที่ระบุไว้ว่า “เวียงหนอง” ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อดำเนินการตรวจสอบก่อนการออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงได้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดิน และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ถูกกล่าวหารายอื่นๆ ประกอบกับจากรายงานการได้สวนข้อเท็จจริงไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการยอกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเข้าองค์ประกอบของความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งลงโทษ

