



ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่

และ

การรับฟังคู่กรณี

ในการพิจารณาทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการศาลปกครอง

ตั้งแต่ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน - มิถุนายน) ๒๕๕๕

ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม - กันยายน) ๒๕๖๓



หลักปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
คดีพิพาทเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่”
และ “การรับฟังคู่กรณี” ในการพิจารณาทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครองสูงสุดจากวารสารวิชาการศาลปกครอง
ตั้งแต่ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕
ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓

โดย

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

หลักปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
คดีพิพาทเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่” และ “การรับฟังคู่กรณี”
ในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
คำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครองสูงสุดจากวารสารวิชาการศาลปกครอง
ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓

ลำดับ ที่	เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓	หน้า
๑.	การออกประกาศผลการสอบโดยคณะกรรมการ สอบกับผู้สอบเป็นคู่กรณีกันในศาล (หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่)	อ. ๕๓๖/๒๕๕๔	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕	๑
๒.	การมีคำสั่งย้ายผู้อำนวยการโรงเรียนโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย กรณีผู้ยื่นคำขอย้ายเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย และร่วม พิจารณาให้คะแนนผู้ขอย้าย (หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่)	อ. ๑๘๓๓/๒๕๕๙	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๖๐	๔
๓.	การออกคำสั่งย้ายสลับตำแหน่งกรณีพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาในทางบริหาร (หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่)	อ. ๗๓๑/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๖	๙
๔.	การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย กรณีประธานกรรมการ สอบสวนวินัยเป็นอนุกรรมการพิจารณา ดำเนินการทางวินัย และอนุกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่)	อ. ๔/๒๕๕๙	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๙	๑๒

ลำดับ ที่	เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓	หน้า
๕.	การออกคำสั่งปลดออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนผู้ถูกกล่าวหา เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยและมีมติลงโทษผู้ถูกกล่าวหา (หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่)	อ. ๒๗๘/๒๕๕๙	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๙	๑๖
๖.	กรณีนายกเทศมนตรีอนุมัติจ้างทำนุบำรุงส่วนจำกัดที่มีบุตรเขยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ (หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่)	อ. ๖๘/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๕	๑๙
๗.	ประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุน (หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่)	อ. ๕๗/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕	๒๓
๘.	การออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทำหน้าที่เป็นกรรมการ และออกคำสั่งดังกล่าว (หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่)	อ. ๕๐๑/๒๕๕๘	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๙	๒๖
๙.	การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยการนำพฤติการณ์อื่นที่อยู่นอกเหนือข้อกล่าวหามาพิจารณาลงโทษ (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๓/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕	๓๐
๑๐.	การลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ที่อาศัยเพียงรายงานการสืบสวนโดยไม่ได้สอบสวน (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๑๔๑/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๕	๓๓

ลำดับ ที่	เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓	หน้า
๑๑.	การสอบสวนทางวินัยโดยนำคำให้การ ของพยานนอกสำนวนมารับฟังเป็นผลร้าย แก่ผู้ถูกกล่าวหา (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๗๗๐/๒๕๕๖	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๗	๓๘
๑๒.	การออกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนโดยชอบ ด้วยกฎหมาย กรณีคณะกรรมการสืบสวน ข้อเท็จจริงมิได้แจ้งข้อกล่าวหาและไม่ให้โอกาส ชี้แจง แต่ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นใหม่ (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๙๐๘/๒๕๕๙	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๙	๔๑
๑๓.	การมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการฐานละทิ้ง หน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่า ๑๕ วันทำการ โดยรับฟังคำให้การของเจ้าหน้าที่เพียงฝ่ายเดียว (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๒๐๗/๒๕๕๗	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๗	๔๔
๑๔.	การเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราวตามสัญญาจ้าง เป็นการใช้สิทธิตามข้อสัญญา หาใช่เป็นการ ใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่ง ทางปกครองที่ต้องให้โอกาสโต้แย้งและ แสดงพยานหลักฐานก่อน (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๑๕๙/๒๕๕๗	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๗	๔๘
๑๕.	การมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีพฤติการณ์เรียกรับเงินจากราษฎร โดยได้เปิดโอกาสให้ชี้แจงเพิ่มเติมแล้ว แต่คู่กรณีมิได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๑๔๔๑/๒๕๕๘	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๙	๕๑

ลำดับ ที่	เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓	หน้า
๑๖.	กรณีศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ปลดออกจากการเป็นพนักงาน หน่วยงาน ของรัฐต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยใหม่ ให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญ (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๖๗๘/๒๕๕๙	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๙	๕๕
๑๗.	คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเข้าข่ายกเว้นที่ไม่ต้องให้ผู้ยื่นคำขอ มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐาน (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อบ. ๘๕/๒๕๖๓	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓	๕๙
๑๘.	การนำพยานหลักฐานและผลการสอบสวน ทางวินัยมาใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิด ทางละเมิด (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๗๙๑/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๖	๖๕
๑๙.	ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ ทดแทน โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ไม่ได้รับฟังคู่กรณี (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๘๔๒/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๖	๖๘
๒๐.	การมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ตามความเห็นกระทรวงการคลัง โดยไม่ได้ให้ โอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อย่างเพียงพอและเป็นธรรม (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๖๒๖/๒๕๕๗	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๘	๗๒

ลำดับ ที่	เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓	หน้า
๒๑.	คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนำข้อเท็จจริงจากการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ในการออกคำสั่ง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริต (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๑๘๔/๒๕๕๘	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๘	๗๖
๒๒.	นายทะเบียนท้องถิ่นออกคำสั่งย้ายชื่อเจ้าของเดิมซึ่งมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านแล้วออกจากทะเบียนบ้าน โดยมีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่ามีได้อาศัยอยู่ในบ้าน (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๑๑๕๒/๒๕๕๙	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ (ตุลาคม-ธันวาคม) ๒๕๕๙	๘๐
๒๓.	นายทะเบียนอำเภอมีคำสั่งย้ายชื่อบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน โดยไม่มีอำนาจและมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๑๒๔/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๕	๘๕
๒๔.	นายอำเภอมีคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน โดยไม่ได้ให้ผู้ถูกจำหน่ายชื่อได้ทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเนื่องจากเจ้าบ้านเป็นคู่กรณีในคำสั่ง (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๕๒๐/๒๕๕๗	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๘	๘๙
๒๕.	การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาตตามที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด ถือเป็นขั้นตอนและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อส. ๑/๒๕๖๐	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๖๐	๙๓

ลำดับ ที่	เรื่อง	คำพิพากษา/คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๕ ถึง ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๓	หน้า
๒๖.	การรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งปฏิเสธ การก่อตั้งสิทธิ กรณีไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงาน (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๙๔๐/๒๕๕๕	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๕๖	๙๘
๒๗.	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีคำสั่งยกเลิก จุดผ่อนผัน โดยได้มีการประชุมชี้แจงเหตุผล ความจำเป็นกับผู้ค้าขาย และเปิดโอกาสให้มี การโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๕๘๒/๒๕๕๗	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ (เมษายน-มิถุนายน) ๒๕๕๘	๑๐๑
๒๘.	การแจ้งข้อเท็จจริงที่ใช้เป็นเหตุผลในการ ยกเลิกประกาศสอบราคา เพื่อให้ผู้ชนะ การสอบราคาได้มีโอกาสโต้แย้ง (หลักการรับฟังคู่กรณี)	อ. ๒๘๔/๒๕๖๒	วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กรกฎาคม-กันยายน) ๒๕๖๒	๑๐๖

ประกาศผลสอบมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้สอบ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้คณะกรรมการสอบผู้ทำการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อสรุปผลและดำเนินการให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองจะไม่ใช้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่ก็อาจถูกคัดค้านเกี่ยวกับสภาพความเป็นกลางตามหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี ซึ่งหากไม่มีความเป็นกลางหรือมีพฤติการณ์ว่าจะไม่เป็นกลางและมีสภาพร้ายแรง คำสั่งทางปกครองอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนในภายหลังได้ การที่คณะกรรมการสอบเป็นคู่กรณีในศาลปกครอง แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างเพียงพอว่า การพิจารณาทางปกครองจะไม่เป็นกลางหากไม่เปลี่ยนคณะกรรมการสอบ ประกอบกับมีระยะเวลาจำกัดในการตรวจรายงานการศึกษา คณะกรรมการสอบจึงไม่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ได้เข้าสอบวิชารายงานการศึกษาอิสระครั้งที่ ๑ แต่ผลการสอบไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา) ให้นำรายงานการศึกษาอิสระฉบับที่ยื่นสอบครั้งที่ ๑ ไปปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ ต่อมา คณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัยและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (มหาวิทยาลัย) อนุมัติให้เข้าสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นหนังสือเพื่อขอเปลี่ยนคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ ทั้งชุด เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการมือคดไม่ให้ความเป็นธรรมและเคยเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่าการแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระ) เป็นไปตามระเบียบมหาวิทยาลัยว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบชุดเดิมในการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงเข้าสอบวิชารายงานการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ ผลปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่านเกณฑ์ตามใบแจ้งผลการสอบลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ จึงได้อุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว จึงขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีสอบการศึกษาอิสระใหม่และให้เปลี่ยนคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระชุดใหม่ และให้เพิกถอนผลการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประกาศผลการสอบวิชาการศึกษาอิสระเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นกรรมการผู้ทำการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อสรุปผลและดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำคำสั่งทางปกครอง แม้ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่อาจถูกคัดค้านเกี่ยวกับสภาพความเป็นกลางได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่นี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี และหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นกลางหรือมีพฤติการณ์ว่าจะไม่มีความเป็นกลาง และเหตุดังกล่าวมีสภาพร้ายแรง คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการพิจารณาทางปกครองเช่นนั้นก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ในภายหลัง แม้ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นคู่กรณีกันในศาลปกครองชั้นต้น และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านการแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือมีพยานหลักฐานใดที่สนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมว่า การไม่เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ ทำให้การพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับผลการสอบการศึกษาอิสระของผู้ฟ้องคดีมีสภาพร้ายแรงจนเสียความเป็นกลาง ประกอบกับเมื่อมหาวิทยาลัยได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการศึกษาเป็นกรณีพิเศษ และให้เข้าสอบรายงานการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ ย่อมแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ให้โอกาสตามสมควรแล้วและเหตุผลที่ไม่เปลี่ยนคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ เนื่องจากมีระยะเวลาจำกัดหากเปลี่ยนคณะกรรมการสอบก็ต้องใช้เวลาในการตรวจรายงานการศึกษาอิสระของผู้ฟ้องคดีใหม่นั้นก็มีเหตุผลรับฟังได้ การเป็นกรรมการสอบรายงานการศึกษาอิสระของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสอบการศึกษาอิสระของมหาวิทยาลัยไม่มีการจำกัดเวลา และในการสอบการศึกษาอิสระโดยหลักการแล้วผู้เข้าสอบต้องแสดงให้เห็นว่า ตนมีความรู้ความสามารถและความเข้าใจเกี่ยวกับรายงานการศึกษาอิสระที่ตนจัดทำขึ้นดีแล้ว จึงจะผ่านการทดสอบและก่อนการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าจะมีการบันทึกภาพวิดีโอซึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่อยู่ในสถานานั้นในขณะนั้นได้แจ้งการบันทึกภาพวิดีโอแต่อย่างใด อีกทั้งตามข้อบังคับหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสอบการศึกษาอิสระมิได้ห้ามการกระทำเช่นนั้น ซึ่งการบันทึกภาพวิดีโอก็กลับจะ

สามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาในภายหลังว่า การลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงน่าจะเป็นคุณต่อผู้ฟ้องคดีมากกว่าจะเป็นโทษ เนื่องจากหากมีข้อสงสัยใดๆ ผู้ที่ไม่ได้อยู่ในเหตุการณ์ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ ก็สามารถนำมาตรวจสอบในภายหลังได้ จึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ การให้คะแนนการสอบการศึกษาอิสระเป็นดุลพินิจในทางวิชาการซึ่งต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านของผู้เชี่ยวชาญและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เคยให้คำแนะนำผู้ฟ้องคดีให้แก้ไขรายงานการศึกษาอิสระครั้งที่ ๑ และการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ เป็นการตรวจงานที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับการแนะนำให้แก้ไขแล้วและไม่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ไม่เป็นธรรมหรือกลั่นแกล้ง จึงถือว่าการดำเนินการเกี่ยวกับผลการสอบการศึกษาอิสระเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๖/๒๕๕๔)

กระบวนการพิจารณาคำร้องขอย้ายเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งย้าย ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อกฎหมายเฉพาะไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดห้ามเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการย้าย จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนผู้ยื่นคำร้องขอย้ายเป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครู เป็นคณะทำงานเพื่อร่างหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเป็นประธาน อ.ก.ค.ศ.ฯ ได้เข้าร่วมพิจารณาให้คะแนนผู้อำนวยการโรงเรียนที่ขอย้ายในการประชุมของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายฯ และที่ประชุม อ.ก.ค.ศ.ฯ ได้มีมติให้ย้ายตนเองไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนตามคำร้องขอย้ายของตนเอง กรณีถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเข้าลักษณะเป็นคู่กรณีซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันถือเป็นสภาพร้ายแรงที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางเนื่องจากมีความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญ ทำให้คำสั่งย้ายเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพัฒนานิคม สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนโคกกระเทียมวิทยาลัย สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องขอย้ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ และผู้อำนวยการโรงเรียนโคกกระเทียมวิทยาลัย ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ขอย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้รับการพิจารณา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๕ และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ เดิม)) ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ให้ย้ายนาย ส. จากผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลจังหวัดทหารบกลพบุรีไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ และแต่งตั้งนาย น. ผู้อำนวยการโรงเรียน

บ้านกล้วยไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเกริ่นกฐิน ซึ่งบุคคลทั้งสองเป็นกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดลพบุรี (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๕ และ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต ๑ หรือ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ เดิม)) ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวไม่โปร่งใส มีการเอื้อประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง จึงได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาได้รับการแจ้งผลการพิจารณาร้องทุกข์ว่า การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายเป็นไปโดยถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านาย ส. และนาย น. เป็นกรรมการกลั่นกรองการย้ายด้วย จึงมีส่วนได้เสียในการพิจารณาและเป็นผู้พิจารณาอนุมัติย้ายเสียเอง ย่อมทำให้การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายไม่เป็นธรรม จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ย้ายนาย ส. ไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ และย้ายนาย น. ไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านเกริ่นกฐิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนาย ส. ได้ยื่นคำร้องขอย้ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ (ยื่นระหว่างวันที่ ๑ ถึงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๙) โดยบุคคลทั้งสามยื่นคำร้องขอย้ายด้วยตนเอง เพื่อแทนตำแหน่งที่ว่างในสายงานผู้บริหารสถานศึกษา ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ ซึ่งในการพิจารณาคำร้องขอย้ายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครูตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ที่ ๕๕๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นคำสั่งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แต่งตั้งไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองการย้าย โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นประธานกรรมการ และนาย ส. เป็นกรรมการรวมอยู่ด้วย ผลการพิจารณาคำร้องขอย้ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ครั้งที่ ๒ ของคณะกรรมการดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่มีนาย ส. ร่วมพิจารณาด้วย มีมติเห็นชอบให้ย้ายนาย ส. ไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ตามคำร้องขอย้ายของตนเอง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีนาย ส. เป็นประธานอนุกรรมการในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ มีมติเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ให้ย้ายข้าราชการครูไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ย้ายนาย ส. จากตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนอนุบาลจังหวัดทหารบกลพบุรี แต่งตั้งไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ โดยที่ไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับการย้ายตามที่ได้ยื่นคำร้องขอย้ายไว้ เห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาคำร้องขอย้ายดังกล่าว

เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งย้าย ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๓/ว ๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ และหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามมาตรา ๓๘ ข (๑) (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ พ.ศ. ๒๕๔๙ ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดห้ามเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการย้ายไว้ก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งย้ายตามกรณีพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้การบังคับตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง เมื่อนาย ส. เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและการตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนข้าราชการครูของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นคณะทำงานเพื่อร่างหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี เขต ๑ ตามคำสั่งลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาคำร้องขอย้ายครั้งนี้ นอกจากนั้น นาย ส. ยังเป็นประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ เพื่อพิจารณามติให้ย้ายข้าราชการครูสายงานผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งรวมถึงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ซึ่งที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติเห็นชอบให้ย้ายนาย ส. ไปเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ตามมติของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย จึงเห็นว่าการที่นาย ส. เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย เพื่อพิจารณาคำร้องขอย้ายในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ที่มีผู้ฟ้องคดีทั้งสองและนาย ส. เป็นผู้ยื่นคำร้องขอย้ายด้วยตนเอง กรณีจึงถือได้ว่านาย ส. เป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเข้าลักษณะเป็นคู่กรณี ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะกล่าวอ้างว่า ในการประชุมพิจารณาการย้ายแทนตำแหน่งที่ว่างในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้ให้นาย ส. ออกนอกห้องประชุมเพื่อไม่ให้มีอำนาจในการพิจารณา และไม่ให้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมของ

คณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ปรากฏว่านาย ส. ได้เข้าร่วมในการประชุมครั้งนี้ในฐานะกรรมการเพื่อพิจารณากลั่นกรองการย้ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาด้วย โดยมีการพิจารณาให้คะแนนตามหลักเกณฑ์การพิจารณาการย้าย ซึ่งในส่วนของการให้คะแนนผู้ขอย้ายในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ที่ว่าง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้คะแนนรวม ๔๓ คะแนน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้คะแนนรวม ๔๕ คะแนน และนาย ส. ได้คะแนนรวม ๔๘ คะแนน และในรายงานการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ก็ไม่ปรากฏว่ามีการบันทึกว่าได้มีการเชิญนาย ส. ออกจากที่ประชุมแต่อย่างใด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะอ้างหลักฐานเอกสารเป็นหนังสือรับรอง ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ของนาย ป. ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาระบุรี เขต ๑ กับนาย ว. ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาระบุรี เขต ๑ ที่รับรองข้อมูลในการประชุมของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ว่าเมื่อพิจารณาการย้ายแทนตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ที่ว่าง ได้เชิญนาย ส. ออกจากห้องประชุมจริง เพราะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณา เนื่องจากนาย ส. ได้ยื่นคำขอย้ายในครั้งนี้ด้วย แต่หนังสือรับรองดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานเอกสารที่จัดทำขึ้นภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ แล้ว จึงเป็นเอกสารที่ไม่น่าเชื่อถือ อีกทั้งตามรายงานการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๙ ในวันเดียวกันยังปรากฏว่านาย ส. ซึ่งเป็นประธานอนุกรรมการได้เข้าร่วมประชุมตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นตอนการลงมติพิจารณาดำเนินการผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ จึงออกจากห้องประชุม หลังจากนั้นก็ได้เข้าร่วมพิจารณาในตำแหน่งอื่นอีก การที่นาย ส. เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและร่วมพิจารณาให้คะแนนผู้ขอย้ายในการประชุมของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้าย ครั้งที่ ๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ และเป็นประธานอนุกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อกรรมการกลั่นกรองการย้ายคนอื่น ๆ ที่จะพิจารณาให้คะแนนตัวชีวิตผู้ยื่นคำร้องขอย้ายรายอื่น ๆ การที่นาย ส. เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคำร้องขอย้ายของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และของนาย ส. เองก่อนมีคำสั่งย้าย จึงถือว่านาย ส. เป็นคู่กรณีจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสภาพอันร้ายแรงทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ถือว่ามีความบกพร่องในกระบวนการพิจารณา อันเป็นสาระสำคัญทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาลพบุรี

เขต ๑ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่สั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ย้ายนาย ส. ไปเป็น
ผู้อำนวยการโรงเรียนพระนารายณ์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๓๓/๒๕๕๙)

แม้โดยเนื้อหาของคำสั่งย้ายสลับตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาในทางบริหารและยังมีการเปลี่ยนแปลงเลขที่ตำแหน่ง ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ต้องพิจารณาภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็คำสั่งอื่นที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือ ความเสียหายแก่ผู้ถูกย้ายอย่างมีนัยสำคัญ การพิจารณาจึงต้องคำนึงถึงความยุติธรรม โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาจะต้องปราศจากอคติและความลำเอียงและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางอันเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเพื่อเป็นหลักประกัน แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เมื่ออนุกรรมการคนหนึ่งในคณะอนุกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษาที่มีอำนาจพิจารณา ให้ความเห็นชอบการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้เข้าร่วม พิจารณาและมีมติย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา ในทางบริหาร โดยตนเองเป็นผู้ได้รับการพิจารณาย้ายสลับตำแหน่งด้วย จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจจะ ทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรณี พิเศษดังกล่าวจึงมีความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญทำให้คำสั่ง ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน ล. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๘ (ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ เดิม)) ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๘ ย้ายผู้ฟ้องคดี ให้ไปรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน ห. ซึ่งมีใช้การย้ายข้าราชการ ในวาระปกติแต่เป็นการย้ายสลับตำแหน่งกับนาย อ. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ในการมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (คณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประจำเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ เดิม) ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๘ มีนาย อ. ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเป็นกรรมการร่วมประชุมด้วย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่าคำสั่งย้าย ข้าราชการดังกล่าวในส่วนที่ให้อ้ายผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งระงับการย้ายหรือให้อ้ายผู้ฟ้องคดีไปเป็นผู้บริหารสถานศึกษาดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียนเดิมหรือตามที่มิคำขอ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากได้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนักเรียน ผู้ปกครองนักเรียนและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานโรงเรียน ล. จนมีการชุมนุมเรียกร้องให้ย้ายผู้ฟ้องคดีและจากการสืบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีมีมูลเรื่องการใช้จ่ายเงินบริจาคของโรงเรียน อีกทั้ง ยังได้มีการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีในภายหลัง จึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาย้ายผู้ฟ้องคดีเป็นวิธีการแก้ไขปัญหามิใช่ในทางบริหารเพราะหากผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ความขัดแย้งอาจทวีความรุนแรงขึ้น จึงได้มีการประชุมคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ (ชั่วคราว) ซึ่งองค์ประชุมในวันดังกล่าวประกอบด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหน้าที่ประธานอนุกรรมการ นาย อ. ทำหน้าที่อนุกรรมการ ในระเบียบวาระที่ ๔ ข้อ ๔.๕ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเขต ๒ ได้เสนอเรื่องขอความเห็นชอบให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษารักษาการในตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว โดยมีเอกสารแนบท้ายแสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรณีพิเศษ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วได้มีมติเห็นชอบให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาไปรักษาการในตำแหน่ง จำนวน ๖ ราย ซึ่งปรากฏชื่อนาย อ. ผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน ห. ได้รับการพิจารณาย้ายสลับเปลี่ยนตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี โดยให้ไปรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาโรงเรียน ล. แทนผู้ฟ้องคดี ทั้งที่นาย อ. มีตำแหน่งเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ (อ.ก.ค.ศ. ชั่วคราว) และได้เข้าร่วมพิจารณาอยู่ในที่ประชุมด้วย ซึ่งคณะอนุกรรมการที่เข้าประชุมทุกรายรวมทั้งนาย อ. เคยได้ยื่นหนังสือรับรองต่อศาลว่าได้รับเอกสารแสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาย้ายผู้อำนวยการสถานศึกษาเป็นกรณีพิเศษที่เจ้าหน้าที่จัดทำเสนอต่อคณะอนุกรรมการในวันประชุมดังกล่าวแล้ว ซึ่งเมื่อคณะอนุกรรมการทุกรายได้เห็นเอกสารย่อมต้องทราบว่า ผู้ถูกย้ายมาสลับตำแหน่งกับผู้ฟ้องคดี คือ นาย อ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาเรื่องดังกล่าว แม้คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจะไม่ใช้คำสั่งทางปกครอง หากแต่เป็นคำสั่งเรื่องให้ข้าราชการครูรักษาการในตำแหน่ง แต่โดยเนื้อหา มีลักษณะเป็นคำสั่งย้ายข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหามิใช่ในทางบริหาร อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงเลขที่ตำแหน่งกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. กรณีจึงเป็นคำสั่งอื่นที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแม้ไม่ต้องพิจารณาภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นการย้ายข้าราชการเพื่อแก้ไขปัญหามิใช่ในทางบริหาร แต่การที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติราชการทางปกครองในทุกเรื่องต้องใช้วิธีพิจารณาที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรมเป็นหลักและต้องปฏิบัติหน้าที่

ด้วยความเป็นกลางอันเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไป ที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้ามาพิจารณาเรื่องและออกหรือร่วมออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นว่า เรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่ปราศจากอคติและความลำเอียง เมื่อกรณีการร่วมประชุมของนาย อ. มีลักษณะอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาเรื่องที่ประชุมไม่เป็นกลาง แต่ตามรายงานการประชุมไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่านาย อ. ได้แจ้งให้ประธานทราบหรือได้มีการบันทึกไว้ว่านาย อ. ได้ออกจากที่ประชุมในวาระที่มีการพิจารณาเรื่องที่ตนเองมีส่วนได้เสียดังกล่าว และการพิจารณาได้ดำเนินการต่อไปจน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาชั่วคราวมีมติเห็นชอบให้ผู้อำนวยการสถานศึกษาไปรักษาการในตำแหน่งจำนวน ๖ ราย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๒ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ห. สลับกับนาย อ. ซึ่งถือว่ามีความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญทำให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีสภาพร้ายแรงที่ทำให้การดำเนินการในทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘ ไม่เป็นกลางเพราะนาย อ. ได้เข้าร่วมในการพิจารณาดังกล่าวด้วย เมื่อปรากฏว่ามีข้อบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญในการมีมติย้ายสลับตำแหน่งระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. เพราะนาย อ. มีตำแหน่งเป็น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาและได้ร่วมลงมติด้วยจึงถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๑/๒๕๕๕)

ขั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เป็นการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการในการดำเนินการทางวินัยซึ่งถือเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่องที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องไม่ใช่บุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ชอบ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย เป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย และเป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ด้วย แม้มิได้มีอำนาจตัดสินเด็ดขาด เพียงผู้เดียว แต่ย่อมคาดหมายได้ว่าบุคคลดังกล่าวจะแสดงความเห็นสอดคล้องกับความเห็นเดิมที่ตนได้ให้ไว้ในฐานะประธานกรรมการสอบสวนวินัยและเมื่อในที่สุด คณะอนุกรรมการทั้งสองชุดต่างมีมติตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยและมติให้ยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพนักงานครูเทศบาล ตำแหน่ง อาจารย์ ๒ ระดับ ๗ สังกัดเทศบาลตำบล ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ถูกผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีกระทำอนาจารเด็กนักเรียนในปกครองอันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดสมุทรสงคราม) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีมติให้รอผลคดีอาญาจนถึงที่สุด ภายหลังคดีอาญาถึงที่สุดให้รอการลงโทษจำคุก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีมติยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แก้อำนาจคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นโทษลดขั้นเงินเดือน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องขอให้แก้ไขคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นลดขั้นเงินเดือนโดยไม่ได้ฟ้องขอให้

เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกอุทธรณ์ด้วยก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีได้อ้างถึงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ตามนัยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ๖/๒๕๕๗ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ และครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๗ ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องพิจารณาทั้งคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีโดยมีนาง ส. ปลัดเทศบาล เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้รวบรวมพยานหลักฐานและสอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว และได้รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกจากราชการ ต่อมา คณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการซึ่งมีผู้มาประชุม ๖ คน โดยมีนาง ส. เป็นอนุกรรมการด้วย ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ให้ปลดออก ๔ เสียง และไล่ออก ๒ เสียง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้รายงานการสอบสวนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๙ มีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ มีผู้มาประชุม ๑๐ คน โดยมีนาง ส. และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมประชุมด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า ตนจะเข้าร่วมประชุมตามที่ได้แต่งตั้งเพื่อให้ครบองค์ประชุม และร่วมรับฟังและชี้แจงในส่วนที่เกี่ยวข้องและจะขอถอนตัวออกจากที่ประชุมและงดออกเสียง เพื่อให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้มีอิสระในการลงมติเพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ในการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งต่อที่ประชุมว่างดออกเสียงในการลงมติ และคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางและร่วมกันมีมติเห็นควรยื่นตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยที่มีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เห็นว่า ขั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการในการดำเนินการทางวินัยจะต้องไม่ใช่บุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อนาง ส. เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัยและยังเป็น

อนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี และในขณะเดียวกัน ยังเป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย อันเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๗๐ วรรคสี่ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดสมุทรสงคราม เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๕ ที่กำหนดว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการต้องไม่เป็นคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ อีกทั้ง แม้นาง ส. จะเป็นเพียงหนึ่งในคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย มิได้มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดเพียงผู้เดียวก็ตาม แต่ก็ย่อมเห็นได้ว่าการที่นาง ส. เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัยและยังเป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยอีก จึงเป็นการคาดหมายได้ว่า นาง ส. ย่อมแสดงความเห็นสอดคล้องกับความเห็นเดิมที่ตนได้ให้ไว้ในฐานะประธานกรรมการสอบสวนวินัย โดยจะเห็นได้ว่าในที่สุดคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยมีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดี ๔ คน และไล่ออก ๒ คน ประกอบกับคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่มีนาง ส. เข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วยก็มีมติยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ดังนั้น การพิจารณาทางปกครองของนาง ส. จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งนาง ส. ย่อมเห็นได้อยู่แล้วว่าตนมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง ซึ่งผลของการพิจารณาจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง กรณีย่อมเห็นได้ว่า มติดังกล่าวบกพร่องในสาระสำคัญอันเป็นเหตุให้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีใช้กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหาย โดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนนาง ส. ได้ อันจะเป็นบทยกเว้นไม่ให้ตามมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับได้ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เมื่อการพิจารณาทางปกครองของนาง ส. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำผลการสอบสวนทางวินัยมาใช้พิจารณาโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีมติยกอุทธรณ์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

พิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และเมื่อศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการสิ้นผลไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔/๒๕๕๙)

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามแบบ สว.๒ และได้รวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและได้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบตามแบบ สว.๓ และผู้ถูกกล่าวหาได้มีการยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามประเด็นมิได้หลงประเด็นแต่อย่างใด และได้ทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อนายกองคํการบริหารส่วนตำบลและได้รายงานต่อประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลแล้ว จึงถือได้ว่าการดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อในการประชุมคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเพื่อพิจารณาและลงมติให้ปลดผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ร้องเรียนผู้ถูกกล่าวหาเข้าประชุมด้วย ถือเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้คำสั่งปลดออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมติยกอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้คู่กรณีดังกล่าวจะไม่เข้าร่วมประชุมพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งด้วย จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนมติคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเป็นเพียงกระบวนการภายในซึ่งเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการก่อนออกคำสั่งทางปกครองยังไม่มีผลบังคับที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่จนกว่าจะมีคำสั่งปลดออกจากราชการตามมติ จึงไม่ต้องเพิกถอนมติที่ประชุมดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนโยธา ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ โดยเรียกรับผลประโยชน์จากการควบคุมงานขุดลอกหนองจากนาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองคํการบริหารส่วนตำบล) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบสวนฯ เสนอ โดยสมควรลดหย่อนโทษเป็นปลดออก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุรินทร์) ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นไปด้วยอคติและมีนาย ส. เป็นกรรมการร่วมประชุมในคณะกรรมการ

พนักงานส่วนตำบล จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามแบบ สว.๒ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ โดยผู้ฟ้องคดีปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้รวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามแบบ สว.๓ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตามประเด็นที่ถูกกล่าวหาโดยมิได้หลงประเด็นแต่อย่างใด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ทำการสอบสวนเสร็จแล้วได้ทำรายงานการสอบสวน ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเห็นว่าจากพฤติการณ์พร้อมทั้งพยานหลักฐานที่มีอยู่ ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๓ ของประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โดยเรียกรับเงินจากนาย ส. จำนวนเงิน ๒๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานมีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างข้อกล่าวหาได้ การกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรลงโทษไล่ออก แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติราชการมาด้วยความวิริยะอุตสาหะ ไม่เคยขาดหรือหนีราชการตั้งแต่บรรจุแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานส่วนตำบล จึงเห็นสมควรลดหย่อนโทษเป็นปลดออก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการสอบสวนฯ เสนอ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ รายงานผลการสอบสวนดังกล่าวต่อประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดสุรินทร์พิจารณา กรณีจึงถือได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แต่เมื่อการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ครั้งที่ ๗/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ มีนาย ส. ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นผู้ร้องเรียนผู้ฟ้องคดี จนถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งถือเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้เข้าร่วมประชุมพิจารณาและลงมติในที่ประชุมด้วย โดยที่มาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวมีความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงของผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่เป็นสาระสำคัญของการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหากคู่กรณีได้เข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครอง

ดังกล่าวก็มีผลทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นเสียไป เมื่อการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามข้อ ๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ โดยมีนาย ส. ซึ่งเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีเข้าประชุมพิจารณาเพื่อลงมติด้วย มติดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เนื่องจาก มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถือเป็นกระบวนการภายในซึ่งเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ดำเนินการก่อนออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งยังไม่เป็น ผลการบังคับที่จะกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ศาลจึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น แม้การประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จะปรากฏว่านาย ส. ซึ่งเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมในการประชุมครั้งนั้นด้วยก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๙ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ที่ยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗/๘/๒๕๕๙)

นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างและลงนามในสัญญาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ การที่นายกเทศมนตรีอนุมัติจ้างจ้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีบุตรเขยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการซึ่งต้องรับผิดชอบในบรรดาหนี้ของห้างหุ้นส่วนไม่มีจำกัดจำนวนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบุตรสาวทำงานอยู่ที่สำนักงานปลัดเทศบาล ประกอบกับการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๑ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และเมื่อไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือว่านายกเทศมนตรีได้เข้าไปมีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำตามมาตรา ๔๘ จตุทศ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ จนครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๒ แต่ก่อนครบวาระมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาโดยทางอ้อมกับเทศบาลและผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งที่ ๑๓๑๘/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาโดยทางอ้อมกับเทศบาลด้วยการให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ซึ่งมีบุตรเขยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการเข้ามาเป็นคู่สัญญาในการจ้างเหมาโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุกในเขตเทศบาลโดยวิธีตกลงราคา เนื่องจากเงินที่ได้จากการรับจ้างส่วนหนึ่งจะเป็นสินสมรส ซึ่งบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับตามมาตรา ๑๔๗๐ ประกอบกับมาตรา ๑๔๗๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบุตรมีหน้าที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดาตามมาตรา ๑๕๖๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตั้งแต่วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๘ และมีผลให้ขาดคุณสมบัติในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีในวันที่ ๒๖ กรกฎาคม

๒๕๕๒ ตามมาตรา ๔๘ เบญจ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วย ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ ๑๓๑๘/๒๕๕๒

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี มีอำนาจตามมาตรา ๔๘ เตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามนัยข้อ ๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๔๕ มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงินและลงนามในสัญญาตามข้อ ๕๗ และข้อ ๑๒๕ ของระเบียบเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุกในเขตเทศบาล ตามที่ช่างโยธาทำบันทึกเสนอขออนุมัติ และได้อนุมัติจ้างเหมาซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุก ในเขตเทศบาลตามที่เจ้าหน้าที่พัสดุเสนอให้จ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. โดยวิธีตกลงราคา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับการจ้าง โดยห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. มีนาย ช. ซึ่งสมรสกับบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีที่ทำงานอยู่ที่สำนักงานปลัดเทศบาลเดียวกันกับผู้ฟ้องคดี เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๗๗ ประกอบกับ มาตรา ๑๐๘๗ ต้องรับผิดชอบในบรรดาหนี้ของห้างหุ้นส่วนไม่มีจำกัดจำนวน และผู้ฟ้องคดีก็รับรู้ถึง ความข้อนี้ดีอยู่แล้วในเวลาที่อนุมัติให้ทำสัญญาจ้างตามที่ปรากฏในหลักฐานการขออนุมัติ ประกอบกับการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ ๑ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลางและผู้ฟ้องคดีจะทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีเรื่องนี้ไม่ได้ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ฟ้องคดีชอบที่จะ ดำเนินการตามวรรคสองของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดว่า (๑) ถ้าผู้นั้น เห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา เหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี (๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้น มีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้นผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไป ก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่

กรณี (๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้าแล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ และตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่าผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหมายความว่าความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแล สำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรงและนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอนุมัติจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. ที่มีบุตรเขยของตนเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการให้ดำเนินการโครงการซ่อมแซมถนนลูกรังและหินคลุกในเขตเทศบาลตำบลโดยวิธีตกลงราคากับเทศบาลตำบล โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปมีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลตำบล หรือที่เทศบาลตำบลจะกระทำ ตามมาตรา ๔๘ จตุตศ วรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ การมีคำสั่งที่ ๑๓๑๘/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียโดยทางอ้อมในสัญญากับเทศบาล ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากนายกเทศมนตรีจึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงในคดีนี้ยังแตกต่างจากข้อเท็จจริงในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๗๐/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ อ. ๗๖/๒๕๔๗ โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจตามข้อ ๕๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการอนุมัติสั่งซื้อหรือส่งจ้างทุกวิธีที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ นอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๘ และข้อ ๕๙ โดยไม่จำกัดวงเงิน และมีอำนาจตามข้อ ๑๒๕ แห่งระเบียบดังกล่าว ในการลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบดังกล่าว แต่ในคดีหมายเลขดำที่ อ. ๗๐/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ อ. ๗๖/๒๕๔๗ บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญามีได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในคณะเทศมนตรีของเทศบาลซึ่งเป็นผู้ควบคุมและมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลที่จะมีอำนาจเกี่ยวกับการสั่งจ้างและทำสัญญาดังกล่าวกับเทศบาลเช่นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ และแม้จะเป็นความจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. เคยเป็นคู่สัญญากับเทศบาลมาแล้วก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและไม่ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากบุตรสาวและการมีสิทธิรับมรดกของบุตรสาว เป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน รวมทั้งไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับห้างหุ้นส่วนจำกัด ท.

ก็ตาม แต่เหตุดังกล่าวก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ตามมาตรา ๔๘ จตุทศ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัคร รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ เบญจ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘/๒๕๕๕)

การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย กระทั่งฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การดำเนินการพิจารณาเพื่อให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุน ถือเป็นคู่กรณีที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา จึงต้องห้ามในการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทุนการศึกษาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อยังไม่มีคำสั่งเพิกถอน จึงไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญารับทุนการศึกษา สัญญาดังกล่าวไม่เป็นโมฆะใช้บังคับได้ เมื่อผู้รับทุนผิดสัญญาจึงต้องรับผิดชอบใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย

ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำสัญญารับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาการปกครองท้องถิ่น หลักสูตร ๓ ปี ตามสัญญาการรับทุนขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากมหาวิทยาลัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษา เนื่องจากไม่ได้ลงทะเบียนเรียน อันเป็นการปฏิบัติผิดสัญญารับทุนและไม่เข้าศึกษาตามที่กำหนดในสัญญา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้เงินกรณีผิดสัญญารับทุนการศึกษาพร้อมค่าปรับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเลือกให้รับทุนและได้ทำสัญญารับทุนการศึกษาระดับปริญญาตรีจากผู้ฟ้องคดีตามสัญญาการรับทุนขององค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แต่ไม่ลงทะเบียนเรียน จึงพ้นสภาพการเป็นนักศึกษา จึงถือเป็นการประพฤติผิดสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันต้องร่วมกันหรือแทนกันกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับผิดชอบใช้เงินดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีส่วนได้เสียในการพิจารณา

ผู้ได้รับคัดเลือกให้ได้รับทุนการศึกษานั้น เมื่อคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ตัดสินปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการคัดเลือกจนเสร็จสิ้น โดยไม่มีข้อห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งตนเองในขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการ และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ กับมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ และเลขานุการ ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารของผู้ฟ้องคดีและมีความรู้ความสามารถเพียงพอในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกและตัดสินปัญหาใดในการคัดเลือกได้ ประกอบกับผู้บริหารท้องถิ่นก็มีสิทธิได้รับทุนนี้เช่นกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอตนเองเป็นผู้ขอรับทุนโดยไม่มีผู้มีคุณสมบัติรายอื่นอีกที่จะขอรับทุน จึงชอบด้วยข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๖ และข้อ ๗ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษาเป็นคำสั่งทางปกครองตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฉะนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อให้หรือไม่ให้รับทุนการศึกษาจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่ง (๑) บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาของผู้ฟ้องคดีด้วย ได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุนการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการพิจารณาหรือร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาและลงมติเห็นชอบให้ตนเองเป็นผู้รับทุนการศึกษา คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา และขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงยังคงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำสัญญาการรับทุนและประพฤติผิติดสัญญาและไม่ปรากฏว่าได้มีการบอกเลิกสัญญา ประกอบกับยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทุนการศึกษา จึงไม่มีผลต่อความสมบูรณ์

ของสัญญา สัญญาดังกล่าวไม่เป็นโมฆะ ใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผิดสัญญาจึงต้องรับผิดชอบใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗/๒๕๕๕)

การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดและหรือทำหน้าที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและเป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นคู่กรณี อันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งการที่เป็นผู้ที่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกสอบสวนหาผู้รับผิดทางละเมิดด้วย จึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุอื่นที่มีสภาพร้ายแรงอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้รายงานเหตุให้นายอำเภอทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย แต่กลับใช้อำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการและมีคำสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาทางปกครองที่ไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสาระสำคัญและเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจคำสั่งให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๙๖๗,๘๖๐.๑๕ บาท ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณี นางสาว ก. หัวหน้าส่วนการคลังรับเงินรายได้แล้วไม่นำส่งคลังและถอนเงินจากธนาคารโดยไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบ ปลอมแปลงจำนวนเงินในเช็คแล้วนำเงินส่วนเกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน ปลอมแปลงลายมือชื่อประธานกรรมการบริหารในเช็คส่งจ่ายแล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตน เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

(กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลาง ให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงิน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะจะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตลอดจนการมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดชำระเงินคืนไว้ แต่ข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกิดความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและนำผลการสอบข้อเท็จจริงนั้นมาประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้มีการชำระเงินชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยระเบียบและพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อห้ามหรือข้อยกเว้นมิให้หัวหน้าหน่วยงานผู้อยู่ในข่ายเป็นคู่กรณีหรือการมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การสอบสวนหรือการมีคำสั่งดังกล่าวมีข้อนาสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลางทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ กรณีจึงถือว่ากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตั้งแต่มาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับกับกรณีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้โดยผลของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ เป็นคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ๓ คน ชดเชยเงินคืน คือ นาย ข. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นาย ว. และผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลและก่อให้เกิดหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อกัน จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อนาย ข. และผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าว มีหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนต่อองค์การบริหารส่วนตำบล บุคคลทั้งสองจึงเป็นคู่กรณีกับองค์การบริหารส่วนตำบลต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ เกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวตั้งแต่ต้น คือ ออกคำสั่ง

แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและหรือทำหน้าที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงจนกระทั่งการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยของมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้ง การดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลของนาย ช. และการดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดี ย่อมอยู่ในข่ายที่ต้องถูกสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดในมูลกรณีตามคำฟ้องมาตั้งแต่ต้น บุคคลทั้งสองจึงถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุอื่นนอกจากการเป็นคู่กรณีที่มีสภาพร้ายแรง อันต้องห้ามตามนัยของมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่มีให้เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงและกระทำการหน้าที่กรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ตลอดจนทำหน้าที่ออกคำสั่งให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย เนื่องจากอาจทำให้การสอบสวนและการออกคำสั่งนั้นไม่เป็นกลางได้ กรณีดังกล่าว นาย ช. ต้องรายงานเหตุให้นายอำเภอ เพื่อนายอำเภอจะได้ใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๑๓ (๑) มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง (๑) และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและคำสั่งให้มีการชดใช้เงินคืนองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เมื่อนาย ช. มิได้รายงานเหตุให้นายอำเภอทราบ แต่กลับเป็นผู้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น โดยมีผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ จนกระทั่งมีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ ให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งรวมถึงนาย ช. และผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่นาย ช. และผู้ฟ้องคดีดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองจนกระทั่งมีคำสั่งทางปกครองโดยไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสาระสำคัญ และเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งพิพาทจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ซึ่งแม้คู่กรณีจะมีได้ ยกขึ้นมากล่าวอ้างเป็นประเด็นพิพาทในคดีหรือในชั้นอุทธรณ์ก็ตาม แต่ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายกรณีดังกล่าว เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยได้เองตามนัยข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖

แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๓

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๐๑/๒๕๕๘)

การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษจะบังเกิดความยุติธรรมและเป็นธรรมได้จะต้องกระทำเมื่อทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่กล่าวหาโดยกระจ่างชัดเพียงพอที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวได้มาจากการสอบสวนทางวินัยตามข้อกล่าวหา การที่มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ข้าราชการพลเรือนตามที่แจ้งข้อกล่าวหา แต่ในการกำหนดโทษทางวินัยได้นำพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือข้อกล่าวหาที่ได้มีการสอบสวนและมีได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาเป็นเหตุในการพิจารณาความผิดและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย ถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งลงโทษจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีไม่ให้เกียรติแก่เพื่อนครูด้วยกัน ใช้วาจาหยาบคายต่อหน้านักเรียนและเพื่อนครู ไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน และไม่รักษาความสามัคคีในหมู่คณะ ผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการมีมติว่าเป็นความผิดวินัยตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ แต่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิจารณาเห็นว่าพฤติการณ์เป็นความผิดตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย โดยนำเรื่องและผู้ฟ้องคดีทำโทษนักเรียนด้วยการตีมาเป็นเหตุในการพิจารณาโทษนอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้สืบสวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) จึงมีคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ลงโทษภาคทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่ อ.ก.ค. จังหวัดมีมติเพิ่มโทษเป็นตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ เป็นเวลา ๒ เดือน ซึ่ง อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเห็นว่า การเพิ่มโทษไม่เหมาะสมกับความผิด จึงมีมติลดโทษเป็นภาคทัณฑ์ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเพิ่มโทษและให้กลับไปใช้คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์

๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษภาคทัณฑ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร และตามหนังสือที่ นร ๐๗๐๙.๒/๒๑๑๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๙ ให้ความหมายวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรว่า หมายถึง วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรจะใช้ในการสอบสวน ซึ่งอาจดำเนินการโดยวิธีการใดก็ได้ เช่น ตั้งเรื่องกล่าวหาและทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนหรือแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษจะบังเกิดความยุติธรรมและเป็นธรรมได้นั้นจะต้องกระทำเมื่อทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่กล่าวหา โดยกระจำจตเพียงพอ ที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด และควรลงโทษสถานใด ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวได้มาจากการสอบสวนทางวินัยตามข้อกล่าวหา

สำหรับโทษกรณีความผิดเล็กน้อย หากมีเหตุอันควรงดโทษผู้บังคับบัญชาจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนกรณีผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามข้อกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ให้เกียรติแก่เพื่อนครูด้วยกัน ใช้อำนาจข่มขู่ต่อหน้านักเรียนทั้งห้องและเพื่อนครู ไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ทำให้ได้รับความอับอายต่อหน้านักเรียน และไม่รักษาความสามัคคีในหมู่คณะ ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้สอบสวนพยานบุคคลทุกฝ่ายทั้งครูและนักเรียนโดยมีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้ออกาสผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหาและผลการสอบสวนเพิ่มเติมยังฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีต่อว่าครูที่ไม่อนุญาตให้นักเรียนไปพบว่ามีสมอง สมองเสื่อม ไม่รู้จักคิดและเมื่อไม่อนุญาตให้ตีเด็กก็กล่าววาจาเชิงทะเลาะและวิวาท พฤติการณ์ดังกล่าวกระทำต่อหน้าเด็กในชั้นเรียน เป็นการไม่สุภาพทั้งกิริยาวาจา และเป็นความก้าวร้าวไม่รักษาความสามัคคีในระหว่างข้าราชการด้วยกัน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยฐานไม่สุภาพเรียบร้อยตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเสนอความเห็นให้ลงโทษโดยทำทัณฑ์บนเป็น

หนังสือ แต่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมีคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ลงโทษภาคทัณฑ์โดยนำเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทำโทษนักเรียนด้วยการตีซึ่งผิดระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาเป็นเหตุในการลงโทษนอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริง โดยไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ยังอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษภาคทัณฑ์และตัดเงินเดือนในความผิดวินัยกรณีอื่นมาเป็นเหตุลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้ด้วยการพิจารณาความผิดและการลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ในการพิจารณาของ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการที่มีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีโดยตัดประเด็นการลงโทษในความผิดตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกไปแล้ว คงเหลือเพียงให้ลงโทษภาคทัณฑ์ในฐานะความผิดตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น และผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ ๘๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ให้ใช้คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ คงเดิม ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งดังกล่าวกลับกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓/๒๕๕๕)

การสืบสวนเพื่อหามูลกรณีที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยเป็นขั้นตอนของการดำเนินการเบื้องต้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงว่าการกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ ยังไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัย แต่กระบวนการดำเนินการทางวินัยเริ่มต้นจากการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงสำหรับผู้บังคับบัญชาใช้ประกอบการดุลพินิจในการสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ว่าจะเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรง ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของผู้ถูกกล่าวหา การที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยอาศัยเพียงรายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง โดยไม่สอบสวนตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรและเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และได้เล่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้คณะกรรมการฟัง ถือเป็นการให้ข้อมูลในฐานะผู้ถูกสืบสวน จึงย่อมไม่อาจถือเป็นกระบวนการสอบสวนเพื่อให้คำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง กรณีร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีใช้กิริยาวาจาไม่สุภาพกับผู้ปกครองนักเรียน ผลการสืบสวนสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าววาจาไม่สุภาพกับผู้ปกครองเป็นการประจานหรือดูหมิ่น ทำให้ผู้ปกครองบันดาลโทสะและทำร้ายร่างกาย และยังนำเหตุการณ์ไปเล่าขยายต่อให้นักเรียนฟัง ทำให้ผู้ปกครองเข้าใจว่าเป็นการนำผู้ปกครองและนักเรียนไปประจานทั้งที่ได้ลงชื่อในบันทึกประจำวันเกี่ยวกับคดีที่สถานีตำรวจว่าต่างฝ่ายต่างจะทำหน้าที่ของตน จะไม่ก้าวล่วงซึ่งกันและกัน จึงเป็นความผิดวินัยตามมาตรา ๙๔ และมาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการโรงเรียน) ได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ อ.ก.ค.กรมสามัญศึกษามีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การสืบสวนข้อเท็จจริงมิได้เรียกพยานมาสอบปากคำ และมีได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้มี บทบัญญัติไว้โดยเฉพาะ การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๙๙ วรรคสี่และ วรรคห้า วางหลักสำคัญอันเป็นขั้นตอนการดำเนินการเบื้องต้นก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการ ดำเนินการทางวินัยว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิด โดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันทีสำหรับ ในกรณีที่มีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือน สามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารีบดำเนินการสืบสวนหรือ พิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มี มูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำ ผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที การสืบสวนเพื่อหามูลกรณีที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใด กระทำความผิดวินัยจึงเป็นขั้นตอนของการดำเนินการเบื้องต้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงว่ากรณี การกล่าวหาอันมีมูลหรือไม่ หากไม่มีข้อมูล ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะยุติเรื่องได้ แต่ถ้ากรณีมีมูล ก็เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที การสืบสวนหรือการแสวงหา ข้อเท็จจริงเบื้องต้นดังกล่าวจึงยังไม่ถือเป็นการดำเนินการทางวินัย สำหรับการดำเนินการ ทางวินัยนั้น มาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีกรณี อันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชา เห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการ สอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา ชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยก็ให้ดำเนินการ ตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ กระบวนการดำเนินการทางวินัยจึงเริ่มต้นจากการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหา สำหรับผู้บังคับบัญชาใช้ประกอบดุลพินิจในการสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการสอบสวน มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานที่สนับสนุน ข้อกล่าวหาเพื่อจะได้มีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาและกฎหมายกำหนดวิธีการ

สอบสวนกรณีมีการกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง การสอบสวนจะดำเนินการตามวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรได้ จะโดยวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือโดยผู้บังคับบัญชาแจ้งข้อกล่าวหา แล้วเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง หรืออาจจะมอบหมายให้ข้าราชการผู้ใดคนหนึ่งดำเนินการสอบสวนโดยไม่ต้องดำเนินการในรูปคณะกรรมการก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น อย่างไรก็ตามเงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนในกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เนื่องจากการสอบสวนมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาความจริงเพื่อให้เกิดความยุติธรรม การแสวงหาความจริงดังกล่าวจึงต้องดำเนินการโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นอาจกระทบสิทธิของตน บทบัญญัติมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่อาจตีความได้ว่ากรณีกล่าวหาว่าการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวน หรือผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้โดยไม่ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงพยานหลักฐานและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ดังนั้น หากเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสอบสวนตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวโดยเคร่งครัด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีใช้กิริยาวาจาไม่สุภาพจนเป็นเหตุให้เกิดการทะเลาะวิวาทกับผู้ปกครองนักเรียน คำสั่งดังกล่าวนี้เป็นคำสั่งที่ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพื่อหาข้อมูลความผิดทางวินัยตามนัยมาตรา ๙๙ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นเพียงการชี้มูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกรณีที่มีการร้องเรียนโดยหากพบว่า

เรื่องร้องเรียนมีมูล คณะกรรมการจะต้องสรุปพยานหลักฐานและรายงานผลเพื่อให้มีการพิจารณา และดำเนินการทางวินัยต่อไป รายงานการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นเพียงรายงานความเห็นว่าการณ์ ร้องเรียนมีมูลที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาทำการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและ ยุติธรรมโดยไม่ชักช้า กรณีที่เป็นการกล่าวหาว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัย อย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร คดีนี้เมื่อคณะกรรมการ สืบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสืบสวนพร้อมความเห็นให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ กลับมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับทราบผลการสืบสวนและความเห็น ของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดและให้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่ง ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ดำเนินการสอบสวนถึงความผิดทางวินัยหรือเปิดโอกาสให้ ผู้ฟ้องคดีรับทราบข้อกล่าวหาและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งแม้กรณีจะเป็นความผิดวินัย ไม่ร้ายแรงที่มีระดับโทษเพียงเล็กน้อย และมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการสอบสวนได้ตามวิธีการ ที่เห็นสมควรได้ แต่ก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเพียงรายงานผลการ สืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนซึ่งเป็นเพียงการชี้มูลความผิดเบื้องต้นโดยไม่ได้ ดำเนินการสอบสวนและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับทราบถึงฐานะว่าตนเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด วินัยตามสิทธิที่จะได้รับและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานและนำสืบแก้ ข้อกล่าวหาเพื่อให้ความจริงว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดและต้องรับผิดทางวินัยหรือไม่ แม้ผู้ฟ้องคดี จะได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนและได้ให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ โดยได้เล่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงรับทราบ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการ ดำเนินการในขั้นตอนของการสอบสวน เนื่องจากการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการให้ข้อมูลในฐานะ ผู้ถูกสืบสวนมิใช่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ เมื่อการร้องเรียนยังไม่ชัดเจน ทั้งจากปากคำของพยานและ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในคำแก้อุทธรณ์ว่ามูลเหตุของข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร ผู้บังคับบัญชา ก็ควรที่จะดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความโดยชัดแจ้งก่อน โดยต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี รับทราบข้อกล่าวหาและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในชั้นสอบสวน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่เป็น สาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัย ดังนั้น คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ในกรณีนี้จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้
สำหรับการกระทำนั้น

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๑/๒๕๕๕)

การกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะต้องเป็นการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุก แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ยกฟ้อง จึงมีอาจถือได้ว่าได้กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก และการที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้นำคำให้การของพยานที่ได้ให้ต่อพนักงานสอบสวนคดีอาญาซึ่งเป็นคำให้การนอกสำนวนการสอบสวนทางวินัยมารับฟังเป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกกล่าวหา ย่อมทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อหักล้างแก้ข้อกล่าวหาได้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อยังไม่มีหลักฐานเพียงพอ ที่จะฟังว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่าปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารราชการปลอมเนื่องจากนำแผ่นป้ายทะเบียนประจำรถที่ปลอมแปลงขึ้นติดกับรถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองดูแล ซึ่งศาลจังหวัดมีคำพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๘ วรรคหนึ่ง จำคุก ๓ ปี ต่อมากองกำกับการ ๒ กองบังคับการฝึกพิเศษมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเห็นว่ากรณีเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการโดยไม่รอผลคดีอาญาถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้บังคับการ กองบังคับการฝึกพิเศษ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน) จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) พิจารณาเห็นว่าควรรับโทษเพียงปลดออกจากราชการ จึงมีมติให้ลดโทษจากไล่ออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถูกกล่าวหา ยังไม่ถึงที่สุด จึงถือว่ายังเป็นผู้บริสุทธิ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิมและเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีกรณีถูกกล่าวหาว่าต้องคดีอาญา ในข้อหาประกอบกิจการขนส่งไม่ประจำทางโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารราชการปลอม ในชั้นการสอบสวนทางวินัย คณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนผู้ถูกกล่าวหา พยาน และได้มีบันทึกการแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนพยานบุคคล ตรวจดูพยานเอกสาร และวัตถุพยานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและตามรายงานการสอบสวนคดีอาญาว่ามีการสอบสวนพยานจำนวน ๑๐ ราย โดยนาง ก. ได้ให้การต่อพนักงานสอบสวนว่า พยานเป็นเจ้าของรถที่มีหมายเลขทะเบียนตรงกับแผ่นป้ายทะเบียนรถยนต์ของกลางในคดีนี้ แผ่นป้ายทะเบียนรถยนต์ของพยานเป็นแผ่นป้ายทะเบียนที่ออกให้โดยทางราชการ โดยพยานรู้จักกับผู้ฟ้องคดีมานานแล้ว เคยให้ผู้ฟ้องคดียืมแผ่นป้ายทะเบียนรถยนต์ไปติดรถของผู้ฟ้องคดีเพื่อทำสัญญากับบริษัทรับส่งคนงาน แต่ได้นำมาคืนให้พยานแล้ว พยานเชื่อว่าแผ่นป้ายทะเบียนที่ติดอยู่กับรถของกลางในคดีนี้เป็นแผ่นป้ายทะเบียนที่ทำปลอมขึ้นมาใหม่ไม่ใช่แผ่นป้ายทะเบียนที่ทางราชการออกให้ ต่อมาศาลจังหวัดพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานใช้เอกสารราชการปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๘ วรรคหนึ่ง ลงโทษจำคุก ๓ ปี คณะกรรมการสอบสวนจึงได้สรุปสำนวนการสอบสวนทางวินัยและเสนอความเห็นต่อผู้กำกับ การ กองกำกับการ ๒ กองบังคับการฝึกพิเศษว่า กรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗/๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นควรให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (อ.ก.ตร.) เกี่ยวกับการอุทธรณ์ พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์และการกระทำเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดียังมีได้เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำรงตำแหน่งในท้องที่เกิดเหตุ และมีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในท้องที่เกิดเหตุ จึงมีมติให้มีคำสั่งลงโทษเป็นปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ ๙๔/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และต่อมาศาลอุทธรณ์ภาคได้มีคำพิพากษาในคดีอาญาให้ยกฟ้องผู้ฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๘ วรรคหนึ่ง กรณีจึงเห็นว่า การทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็น

บทกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุ จะต้องเป็นการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เมื่อผู้ฟ้องคดีต้องหาคดีอาญา โดยคำพิพากษาศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุกและต่อมาศาลอุทธรณ์ภาคได้มีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง จึงมีอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก

สำหรับการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็น ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อในชั้นการดำเนินการสอบสวนทางวินัย ทั้งจากรายงานการสอบสวน และบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาไม่ปรากฏว่าได้มี การสอบสวนนาง ก. แต่กลับนำคำให้การของนาง ก. ที่ได้ให้การไว้ในชั้นสอบสวนคดีอาญา มารับฟังเป็นผลร้ายแก่ผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มี โอกาสชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อหักล้างแก้ข้อกล่าวหาได้ จึงเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นกรณี ที่ไม่อาจนำคำให้การของพยานดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำพยานนอกสำนวนการสอบสวนมาฟังลงโทษ ผู้ฟ้องคดีได้ กรณีจึงยังไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็น ผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ผู้บังคับบัญชาจะสามารถลงโทษ ไล่ออกหรือปลดออกจากราชการได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗๐/๒๕๕๖)

เมื่อการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำสั่งลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือนจึงไม่ได้ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กระบวนการลงโทษทางวินัยข้าราชการยังมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งลงโทษในฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเมื่อในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้ครบตามประเด็นและคณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ดังนั้น แม้กระบวนการในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยในครั้งแรกจะมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อได้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต ๑ (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต ๑ เดิม) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการโรงเรียน) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน กรณีมีพฤติกรรมการนำเรื่องเท็จกล่าวโทษผู้อื่นและผู้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินของทางราชการ กล่าวเท็จยุยงให้เพื่อนร่วมงานแตกความสามัคคี ทอดทิ้งหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัดหนองคายหรือคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาหนองคาย เขต ๑ เดิม) มีมติยกอุทธรณ์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ศึกษาธิการจังหวัดหนองคาย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหนองคาย เขต ๑ เดิม) ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนและให้เพิกถอนมติยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งเหตุผลประกอบการยกอุทธรณ์และแจ้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีภายหลังทราบผลการอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยข้าราชการครูที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูให้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้กับข้าราชการครูโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนตามวิธีที่เห็นสมควร ดังนั้น การสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาที่มีพฤติการณ์ที่เป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่ หากเป็นการกระทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาย่อมมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหา นั้น การสอบสวนข้อเท็จจริงจึงเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพทางสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้บัญญัติวิธีการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง กระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงข้อกล่าวหาต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้ถูกลงโทษ คำสั่งลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่สั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ได้ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่กฎหมายกำหนดคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการลงโทษทางวินัยข้าราชการยังมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งลงโทษในฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง โดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง แม้กระบวนการในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีจะมิได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการแก้ไขให้ถูกต้องในชั้นพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๙ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้ครบตามประเด็น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเสร็จให้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีต่อไปตามนัยข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ (๑) ของกฎ ก.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนชุดใหม่

ที่แต่งตั้งขึ้น ได้รับรวบรวมข้อเท็จจริงและสอบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาตามคำสั่งลงโทษแล้ว จึงแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ จึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้กระบวนการในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของผู้ฟ้องคดีในครั้งแรกจะมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ภายหลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว ดังนั้น กระบวนการพิจารณาทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครอง การแก้ไขคำสั่งทางปกครอง และการแจ้งคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยอ้างว่าพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีอาญาของศาลจังหวัดหนองคาย จึงขอขยายระยะเวลาโดยไม่มีกำหนด ผู้ฟ้องคดีจะขอยื่นคำชี้แจงเมื่อคำพิพากษาคดีอาญาถึงที่สุดแล้วซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่อนุญาต ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช้สิทธิยื่นคำชี้แจงดังกล่าว จึงเกิดจากการกระทำโดยสมัครใจของผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งคณะกรรมการได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีขยายระยะเวลาในการทำคำชี้แจงถึง ๒ ครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในกำหนดเวลา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงประชุมพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและยังให้โอกาสผู้ฟ้องคดีเข้าแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุมอีกครั้งด้วย แต่ผู้ฟ้องคดีแจ้งในวันประชุมว่าไม่ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติยกอุทธรณ์ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงรับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้นำพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีเสนอและชี้แจงเข้าพิจารณาตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่ประการใด ดังนั้น กระบวนการในการดำเนินการทางวินัยกรณีของผู้ฟ้องคดี ถือว่า ได้มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน จึงชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๐๘/๒๕๕๙)

ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ กรณีการกระทำผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานเกินกว่าสิบห้าวันทำการ ผู้บังคับบัญชา ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เพื่อนร่วมงาน ตลอดจนญาติหรือ ผู้ใกล้ชิดของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อหาสาเหตุของการละทิ้งหน้าที่ราชการว่ามีเหตุผลอันสมควร หรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หรือไม่ ก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย และหากภายหลังผู้ถูกกล่าวหาได้ปรากฏตัว และแสดงตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้ ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องดำเนินการสอบสวน จากตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้มีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายรับฟังความสองฝ่าย แต่เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ ได้พบตัวผู้ถูกกล่าวหาและได้สอบถามถึงการขาดราชการ แต่มิได้ดำเนินการเช่นนั้น กลับมีเพียงคำให้การของเจ้าหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น จึงยังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณี ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งที่ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องดำเนินการสอบสวนก็ได้ ดังนั้น คำสั่ง ลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น หนึ่ง ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีข้อสังเกตว่า กฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ ศาลปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดได้ เพราะเป็นอำนาจบริหารโดยแท้ ของฝ่ายปกครอง เมื่อศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ย่อมถือเสมือนว่า ไม่มีคำสั่งดังกล่าวมาก่อน จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานที่จะต้องไปดำเนินการ คืบคลานพิธีประโชนแก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานพัสดุ ๒ สังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลตำบลศิลาदान) ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ลงโทษไล่ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เนื่องจากกระทำผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลายาวนานเกินกว่า สิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ ๑๓ ประกอบกับ

ข้อ ๓๑ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน จึงอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีในรอบเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ และเดือนเมษายน ๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง ข้อ ๒๓ วรรคหนึ่ง ข้อ ๓๑ (๒) และข้อ ๗๐ วรรคหนึ่ง เมื่อกรณีนี้มีมูลกล่าวหาว่าพนักงานส่วนตำบลกระทำความผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า โดยจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา แต่หากพนักงานส่วนตำบลผู้นั้นกระทำความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันทำการ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์แสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจจะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกโดยไม่ต้องสอบสวนก็ได้ แต่กรณีการละทิ้งหน้าที่ราชการจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและไม่สามารถติดตามตัวได้นับตั้งแต่วันแรกที่ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและต้องเป็นเวลาติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยสอบถามจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงญาติหรือผู้ใกล้ชิดของผู้ถูกกล่าวหาแทน เพื่อหาสาเหตุของการละทิ้งหน้าที่ราชการว่ามีเหตุผลสมควรหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ และหากต่อมาในภายหลังผู้ถูกกล่าวหาได้ปรากฏตัวและแสดงตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้แล้ว ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องดำเนินการสอบสวนจากตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย รับฟังความสองฝ่ายตามข้อ ๒๓ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์

และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ
 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการสืบสวนของคณะกรรมการ
 สอบสวนข้อเท็จจริงพบว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ลงลายมือชื่อเข้าปฏิบัติงานในสมุดนับแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม
 ๒๕๕๐ เป็นต้นมา และบันทึกถ้อยคำของพยานอันประกอบไปด้วย ผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา และ
 เจ้าหน้าที่ในสำนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๙ คน โดยต่างให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่า
 ไม่เห็นผู้ฟ้องคดีมาทำงานในระหว่างวันที่ ๑๕ สิงหาคม ถึงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ ไม่ทราบว่า
 ผู้ฟ้องคดีไปอยู่ที่ใด และผู้ฟ้องคดีไม่ได้ติดต่อมาเลย และหัวหน้าส่วนการคลังซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา
 โดยตรงของผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำเพิ่มเติมว่าได้ติดต่อโดยทางโทรศัพท์และทางจดหมายไปที่บ้าน
 ของผู้ฟ้องคดีเพื่อสอบถามถึงสาเหตุการขาดราชการ แต่ทางบ้านก็ไม่ทราบสาเหตุ ผู้ฟ้องคดีมิได้
 กลับมาที่บ้านและไม่ทราบว่าอยู่ที่ใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงพิจารณาว่าเป็นกรณีกระทำผิดฐาน
 ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันทำการ เป็นการกระทำผิด
 วินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง จึงสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ
 โดยไม่ต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัย แต่ตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าภายหลังจากวันที่
 ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไปแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสีลาदान
 ได้บังเอิญพบกับผู้ฟ้องคดี จึงได้เรียกเข้าไปสอบถามถึงการขาดราชการดังกล่าว พร้อมทั้ง
 แจ้งให้ทราบว่าเป็นความผิดวินัยต้องมีโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ และได้เสนอทางเลือก
 ให้ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเองแทน โดยมีได้บังคับขู่เข็ญ และในขณะนั้นยังมิได้ดำเนินการ
 ทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้ยืนยันมาโดยตลอดว่าในช่วงดังกล่าวตนได้มาปฏิบัติงาน
 ที่สำนักงานจริง แต่หาสมุดบันทึกเวลาการปฏิบัติหน้าที่ไม่พบ และได้รับแจ้งจากนาย ค. ว่าให้
 นำกุญแจโต๊ะทำงานมาคืน โดยแจ้งว่าได้ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากงานแล้ว ไม่ต้องทำงานอีกต่อไป
 จากนั้นเป็นต้นมาผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เข้าทำงานอีกเลย กรณีจึงรับฟังได้เป็นยุติว่า ภายหลังจาก
 วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไปเป็นระยะเวลาอย่างช้าที่สุดหนึ่งเดือน
 กล่าวคือ ภายในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ อันเป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมี
 การตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ
 ได้พบตัวผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมที่จะสามารถสืบสวน
 แสวงหาข้อเท็จจริงโดยการสอบสวนจากตัวผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการชี้แจงแสดง
 พยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา หรือโดยการสอบปากคำจากญาติของผู้ฟ้องคดี หรือ
 สอบปากคำบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับผู้ฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นภรรยา บุตร บิดามารดา หรือญาติพี่น้อง
 เพื่อประกอบการพิจารณาดังกล่าว และสืบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการ

ของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็หาได้ดำเนินการเช่นนั้นไม่ กลับมีเพียงถ้อยคำให้การของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เพียงฝ่ายเดียว กรณีจึงฟังได้ว่า ไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ ๓๑ (๒) ของประกาศคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดชัยนาท เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษ ทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยมีได้มีการสอบสวนทางวินัย ให้ถูกต้อง จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง พิพากโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งพิพาก ไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองก็มีอำนาจตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกันที่จะออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งได้เท่านั้น โดยมีได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครองที่จะ ออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรง ตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด เพราะเป็นอำนาจบริหารโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจ แต่เพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปโดยชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ และออกคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้น หากเห็นว่าเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้วย่อมถือเสมือนว่าไม่มี คำสั่งดังกล่าวมาก่อน จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์ แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและระเบียบต่อไป จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึง วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตาม คำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับ ราชการ และให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระหว่างที่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๗/๒๕๕๗)

การสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราวตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างเป็นรายปี เป็นการใช้สิทธิตามข้อสัญญาจ้างหาใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องให้ลูกจ้างชั่วคราวที่ถูกกล่าวหามีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ เมื่อลูกจ้างชั่วคราวมีพฤติกรรมขาดงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรโดยมาลงชื่อทำงาน แต่ไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในที่ทำงานอยู่เป็นนิจและไม่เคยขออนุญาตผู้บังคับบัญชาก่อนออกไปหรือกลับมารายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบในภายหลัง กรณีจึงมิใช่ปัญหาเรื่องสิทธิลาป่วยหรือลาพักผ่อน แต่พฤติการณ์เข้าลักษณะเป็นการไม่อุทิศตนและอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ และละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นับเป็นการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวที่หย่อนประสิทธิภาพและขาดความรับผิดชอบในขนาดที่วิญญูชนพึงมีตามข้อกำหนดของสัญญาจ้าง คำสั่งเลิกจ้างจึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทำงานเป็นลูกจ้างชั่วคราวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน) ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอธิการบดี โดยทำสัญญาเป็นรายปี แต่ก่อนจะครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ถูกกล่าวหาว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และกล่าวเท็จต่อผู้บังคับบัญชา แต่คณะกรรมการสอบสวนกลับไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งข้อเท็จจริง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ เลิกจ้างผู้ฟ้องคดีโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่และไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์คำสั่งเลิกจ้างโดยได้ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๓ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง เรื่อง การเลิกจ้างลูกจ้างชั่วคราว ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๖ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเรื่องการบริหารงานบุคคลลูกจ้างชั่วคราว ในการพิจารณาความผิดของลูกจ้างชั่วคราวตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๗.๖/ว ๓๑ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ กำหนดว่า การเลิกจ้างวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของลูกจ้างชั่วคราว ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการ

ที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมและเป็นธรรม และสัญญาจ้างระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ข้อ ๕ กำหนดว่า หากสถาบันฯ เห็นว่าการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวหย่อนประสิทธิภาพ และ/หรือขาดความรับผิดชอบในขนาดที่วิญญูชนพึงมี สถาบันฯ มีสิทธิบอกยกเลิกสัญญาได้ทันทีโดยมีพักต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และข้อ ๗ กำหนดว่า ลูกจ้างชั่วคราวจะต้องปฏิบัติตนและอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ การที่ลูกจ้างชั่วคราวขาดงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและมีได้รับอนุมัติจากทางสถาบันฯ ถือว่าเป็นการไม่อุทิศตน ไม่อุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ นับเป็นการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวหย่อนประสิทธิภาพ และ/หรือขาดความรับผิดชอบตามนัยข้อ ๕ ด้วย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ตกลงว่าจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างชั่วคราวทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สำนักงานอธิการบดีมีกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ระยะเริ่มแรกให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่งานการเจ้าหน้าที่และนิติการ ผู้ฟ้องคดีมีความเอาใจใส่ต่องานที่ได้รับมอบหมาย แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีกลับมีพฤติกรรมที่หย่อนประสิทธิภาพ ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่และขาดงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เช่น ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีลง-กลับปฏิบัติงานในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เป็นเวลา ๔ วัน และเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ เป็นเวลา ๑ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนคณะกรรมการฯ เห็นควรให้ออกจากการเป็นลูกจ้าง แต่เพื่อให้โอกาสในการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่จึงให้ดำเนินการว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนและให้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วย จึงมีคำสั่งตักเตือนและให้ส่งตัวผู้ฟ้องคดีกลับคืนไปปฏิบัติงานในสำนักงานอธิการบดีหรือหน่วยงานที่ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีพิจารณาเห็นสมควร ต่อมาผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดีจึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานที่งานประชาสัมพันธ์เพื่อทำโฮมเพจของหน่วยงาน โดยให้ผู้ฟ้องคดีลงชื่อรับทราบไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่งานประชาสัมพันธ์ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้รายงาน ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ปรับปรุงพฤติกรรมให้ดีขึ้นยังมีการมาลงชื่อปฏิบัติงานในช่วงเช้า แต่ไม่ได้อยู่ปฏิบัติงานในช่วงบ่าย ไม่มีการแจ้งขออนุญาตลาเมื่อไม่อยู่หรือเมื่อออกไปธุระภายนอกที่ทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และยังคงไม่มีการลงชื่อในบัญชีลงเวลากลับปฏิบัติงานของลูกจ้างในเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ เป็นเวลา ๖ วัน เห็นได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะเป็นการไม่อุทิศตนและอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการและละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นับเป็นการทำงานของลูกจ้างชั่วคราวที่หย่อนประสิทธิภาพ และขาดความรับผิดชอบในขนาดที่วิญญูชนพึงมีตามนัยข้อ ๕ และข้อ ๗ ของสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราว ฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ และกรณีนี้มิได้มีปัญหาเรื่องจำนวนวันที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ

ลาป่วยหรือลาพักผ่อนตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แต่อย่างใด แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมาลงชื่อทำงานแล้วไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในที่ทำงาน ดังเห็นได้จากหลักฐานการที่ไม่ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีลงเวลากลับอยู่เป็นนิจ อันเป็นเรื่องการละทิ้งงานและไม่อุทิศเวลาให้กับทางราชการ และกรณีหากมีปัญหาตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการที่ไม่ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ในที่ทำงานตลอดเวลาเนื่องจากต้องนํางานไปทำข้างนอกเพื่อให้เสร็จทันเวลา เพราะขาดอุปกรณ์เครื่องคอมพิวเตอร์ ผู้ฟ้องคดีสามารถขออนุญาตผู้บังคับบัญชาก่อนออกไปหรือกลับมารายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบในภายหลังก็ได้ ประกอบกับผู้บังคับบัญชาชั้นต้นรายงานยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยขออนุญาตในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด จึงเป็นการกล่าวอ้างลอย ๆ ที่ปราศจากพยานหลักฐานและไม่อาจรับฟังได้ อีกทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมิใช่เป็นการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี แต่เป็นการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงมาประกอบในการพิจารณาเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง อันเป็นการใช้สิทธิตามข้อสัญญาจ้างหาใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใดไม่ ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ที่เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี จึงเป็นไปโดยชอบตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๙/๒๕๕๗)

คำสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อก่อนออกคำสั่ง คณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงได้สอบปากคำผู้เกี่ยวข้องและคู่กรณี อีกทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงเพิ่มเติม แต่คู่กรณีก็ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จึงถือว่าได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และโดยที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านถือเป็นผู้ปกครองและเป็นหัวหน้าราษฎรในเขตหมู่บ้านมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและกระทำความดีเป็นผู้นำท้องถิ่นเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้ประสานความสามัคคีในหมู่บ้าน การที่ผู้ใหญ่บ้านมีพฤติกรรมเรียกรับเงินจากราษฎรที่ขอกู้ยืมเงินโครงการกองทุน กข.คจ. ในอัตราร้อยละ ๑ ของจำนวนเงินที่กู้ยืม เป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านได้รับความเดือดร้อนอันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตำแหน่งหน้าที่จึงเป็นการประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน คำสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีได้รับร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมและสร้างความแตกแยกในหมู่บ้านรวม ๔ ข้อหา คือ ตั้งตนเป็นหัวหน้าแก๊งพาเด็กนักเรียนหญิงไปขายบริการกับพวกชอบเที่ยวและข่มขู่เรียกร้องเงินทอง อ้างตนเป็นลูกน้องนักการเมืองใหญ่ในจังหวัด สามีผู้ฟ้องคดีโทรศัพท์ข่มขู่ไล่เจ้าอาวาสให้ออกจากวัด เรียกเก็บเงินจากราษฎรที่กู้ยืมเงินโครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน (กข.คจ.) ในอัตราร้อยละ ๑ ของจำนวนเงินที่กู้ยืม ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (กระทรวงมหาดไทย) ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ รวมทั้งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและให้คืนสิทธิและหน้าที่แก่ผู้ฟ้องคดีดั้งเดิม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒ ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อบทบัญญัติตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนกรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยการให้สิทธิคู่กรณีมีโอกาสดำเนินการข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เป็นคู่กรณี โดยการให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน และยังทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งได้อย่างรอบด้าน เพื่อให้กระทบกับสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณีน้อยที่สุด หากเจ้าหน้าที่ไม่เคารพหรือไม่ปฏิบัติตาม ย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีได้รับหนังสือร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม และสร้างความแตกแยกในหมู่บ้าน รวม ๔ ข้อ คณะกรรมการฯ ได้สอบปากคำกรรมการกองทุน กข.คจ. กำนัน ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการและพัฒนากรรวม ๒๐ ราย สอบปากคำราษฎรที่ทำสัญญากู้ยืมเงินกองทุนโครงการ กข.คจ. จำนวน ๗ ราย รวมทั้งสอบปากคำผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา ทั้งเมื่อคณะกรรมการฯ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่าการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่มีหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ นั้น เห็นว่า

นาย ส. กำนันได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ รายงานพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๔ ข้อ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าว ส่วนหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ได้ส่งมาภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รวมเรื่องไว้ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนได้รับหนังสือร้องเรียนตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหนังสือร้องเรียนของกำนันได้จัดทำขึ้นหลังจากมีการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีนั้น ก็เป็นเพียงข้อกล่าวอ้างลอย ๆ ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟัง และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามรายงานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนที่เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตามหนังสือลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ว่าผู้ฟ้องคดีได้เรียกรับเงินจากราษฎรหมู่ที่ ๕ ที่ทำสัญญากู้ยืมเงินโครงการกองทุน กข.คจ. ในอัตราร้อยละ ๑ ของจำนวนเงินที่กู้ยืมจริง ซึ่งทำให้ราษฎรที่ประสบปัญหาความยากจนอยู่แล้วได้รับความเดือดร้อนเพิ่มขึ้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาส่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามหนังสือลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างตามหนังสืออุทธรณ์ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ และคำคัดค้านคำให้การว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เรียกรับเงินจากราษฎรที่ขอกู้ยืมเงินโครงการกองทุน กข.คจ. ในอัตราร้อยละ ๑ ของจำนวนเงินที่กู้ยืม โดยเงินดังกล่าวราษฎรที่กู้ยืมเงินได้ร่วมกันบริจาคสมทบเป็นกองทุนสวัสดิการหมู่บ้าน เพื่อให้ราษฎรกู้ยืมไปจ่ายเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน โดยทำตามมติของคณะกรรมการกองทุน มิได้นำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวแต่อย่างใดนั้น เห็นว่าขัดแย้งกับคำให้การของราษฎรที่กู้ยืมเงินกองทุน กข.คจ. จำนวน ๗ ราย ที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการว่าได้จ่ายเงินร้อยละ ๑ ของจำนวนเงินที่กู้กองทุน กข.คจ. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ทราบว่าผู้ฟ้องคดีนำเงินดังกล่าวไปใช้อะไร ผู้ฟ้องคดียกเหตุดังกล่าวขึ้นมาอ้าง

ภายหลังจากถูกร้องเรียนแล้ว จึงไม่น่าเชื่อ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า พยานที่ให้การต่อคณะกรรมการมีเรื่องโกธเคืองกับผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการฯ ได้สอบพยานที่กู้ยืมเงินเพียง ๗ ราย จากทั้งหมด ๔๗ ราย ไม่ได้สอบสวนทุกคนนั้น เห็นว่า นาง ว. เลขานุการกองทุน กข.คจ. ซึ่งไม่ได้มีเรื่องโกธเคืองกับผู้ฟ้องคดี ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ สอดคล้องกับราษฎรที่กู้ยืมเงินกองทุน กข.คจ. ทั้ง ๗ ราย ว่าเป็นผู้เก็บเงินจากสมาชิกที่กู้เงินกองทุนไว้ร้อยละ ๑ ส่งมอบให้ผู้ฟ้องคดี

โดยไม่ทราบว่าเป็นค่าอะไร ส่วนประเด็นการที่คณะกรรมการฯ สอบสวนพยานที่กู้ยืมเงินจำนวน ๗ ราย ไม่ได้สอบสวนทั้งหมด ๔๗ ราย ก็ไม่อาจถือเป็นเหตุให้การสอบสวนไม่น่าเชื่อ หรือไม่ชอบตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่าได้เรียกเก็บเงินจากราษฎรที่ประสงค์จะขุดสระน้ำตามโครงการพักรักษาหนี้เกษตรกร ได้เงินประมาณ ๑๐,๕๐๐ บาท โดยอ้างว่าเป็นการบริจาคเงินสมทบเพื่อสร้างถนนดินในหมู่บ้านนั้น ขัดแย้งกับคำให้การของราษฎรจำนวน ๑๑ ราย ที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ว่าได้จ่ายเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีรายละ ๕๐๐ บาท ถึง ๒,๐๐๐ บาท และเมื่อทราบภายหลังว่าการขุดสระตามโครงการดังกล่าวเป็นการขุดให้โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินสมทบ จนกระทั่งได้มีการแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีต่อผู้ฟ้องคดี และร้องผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรได้ไต่ถามถึงจนผู้ฟ้องคดียอมถอดสร้อยข้อมือมาจำนำ แล้วนำเงินมาจ่ายคืนให้กับ นาย พ. นาย ต. นาย ข. ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินบริจาคเพื่อนำไปจ้างทำถนนในหมู่บ้านนั้น คณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการถมถนนดังกล่าวแต่อย่างใด ถนนเดิมมีสภาพเป็นทางล้าลอง รถยนต์กระบะธรรมดาสามารถสัญจรได้ตามปกติ ไม่จำเป็นต้องถมถนนทำทางเข้า โดยมีเพียงร่องรอยรถแบ็คโฮเคลื่อนย้ายรถไปขุดเท่านั้น จึงไม่น่าเชื่อว่าเป็นความจริง และที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าสามีเป็นคนดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบเรื่องนั้น เมื่อพยานทุกคนให้การตรงกันว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เรียกเก็บเงินและเข้าประชุมด้วยตนเองโดยตลอด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟัง เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ปกครองและเป็นหัวหน้าราษฎรในเขตหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและกระทำความดีเป็นผู้นำท้องที่ เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นผู้ประสานความสามัคคีในหมู่บ้าน แต่กลับมีพฤติกรรมใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ทำให้ราษฎรในหมู่บ้านได้รับความเดือดร้อน อันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตำแหน่งหน้าที่จึงเป็นการประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงชอบด้วยมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๔๑/๒๕๕๘)

เมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจาก
การเป็นพนักงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ
อันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งต้องดำเนินการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการ
การสอบสวนทางวินัยใหม่ตามอำนาจหน้าที่ของตนให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือ
วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ทั้งยังมีหน้าที่ต้องรับพนักงานกลับเข้าทำงานในระหว่าง
การพิจารณาทางปกครอง และเมื่อคำสั่งลงโทษถูกเพิกถอนแล้ว ย่อมมีผลเสมือนว่าไม่เคยมี
คำสั่งมาก่อน รวมถึงย่อมมีผลให้ในขณะออกคำสั่ง พนักงานดังกล่าวยังมีใช้เป็นผู้กระทำ
ความผิด จึงต้องกลับสู่สภาพการเป็นพนักงานตามเดิมเสมือนว่าไม่เคยถูกปลดออกจากงาน
มาก่อน หน่วยงานของรัฐจึงต้องคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย
ให้แก่พนักงานในระหว่างที่ถูกคำสั่งลงโทษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เมื่อยังไม่ได้
ชุดใช้เงินเดือนและสิทธิประโยชน์ จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษา
ของศาลปกครองสูงสุดให้คู่กรณีทราบ

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สถาบัน
พระปกเกล้า) ตำแหน่งผู้อำนวยการพิพิธภัณฑสถานสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้ถูกฟ้องคดี
ที่ ๑ ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๖ ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากการทำงาน
ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น
และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นต้นได้อ่าน
คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้คู่กรณีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ต่อมา
ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ และหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓
ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า) ขอลบเข้าเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
และขอให้ชุดใช้เงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗
พฤษภาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าเป็นพนักงานในตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายกิจการพิเศษ
สังกัดพิพิธภัณฑสถานสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ แต่ไม่ได้
คืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๘ ตุลาคม

๒๕๕๓ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้คืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในระหว่างถูกปลดออกจากการเป็นพนักงานเป็นเวลา ๗ ปี จำนวนเงิน ๕,๔๐๖,๒๔๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังมิได้ชดใช้เงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวนดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากการที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้เพิกถอนคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากการออกคำสั่งไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาดังกล่าวให้คู่กรณีทราบแล้วเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓ นอกจากจะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ และทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องดำเนินการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่ตามอำนาจหน้าที่ของตนให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ยังมีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานเป็นพนักงานในระหว่างการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ ด้วย และเมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ มีผลเมื่อใด แต่เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนนับแต่วันที่ออกคำสั่ง และแม้จะเป็นการเพิกถอนโดยวินิจฉัยถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในส่วนที่เป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่ง โดยไม่ได้วินิจฉัยถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนที่เป็นเนื้อหาของคำสั่งก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งถูกเพิกถอนแล้วย่อมมีผลเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งมาก่อน รวมถึงย่อมมีผลให้ในขณะออกคำสั่ง ผู้ฟ้องคดียังมีใช่เป็นผู้กระทำความผิด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องกลับสู่สภาพการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามเดิมเสมือนว่าไม่เคยถูกปลดออกมาก่อน ประกอบกับเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติงานให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในระหว่างถูกคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ลงโทษปลดออกจากการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงต้องคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์อื่นที่มีพึงได้ตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่าง ที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกตามคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวันที่ศาลได้อ่านคำพิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งสถาบันพระปกเกล้า ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงานเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๓ โดยไม่ได้ชดเชยคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในระหว่าง ที่ถูกปลดออกจากการเป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่และออกคำสั่งทางปกครองใหม่แล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๙๓๖/๒๕๕๕ ซึ่งยังไม่แน่ชัดว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จึงไม่ได้ เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับความเสียหาย จึงไม่อาจรับฟังได้

แม้กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่มีกฎระเบียบในการคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ แก่พนักงานที่บรรจุเข้าทำงานในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออก หรือปลดออกก็ตาม แต่เมื่อก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะถูกลงโทษปลดออกจากการเป็นพนักงาน ผู้ฟ้องคดี ได้รับเงินเดือนในอัตราเดือนละ ๖๔,๓๖๐ บาท เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกปลดออกตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๒๓/๒๕๕๓ ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นระยะเวลา ๖ ปี ๑๑ เดือน ๒๑ วัน จึงเป็น ค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนทั้งสิ้น ๕,๓๘๖,๙๓๒ บาท และ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดให้คู่กรณีทราบเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ต้องรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้าทำงาน เป็นพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พร้อมกับคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และโดยที่พยานเกิดแต่ มูลละเมิดนั้น ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิดตามนัยมาตรา ๒๐๖ แห่งประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๕,๓๘๖,๙๓๒ บาท นับแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชำระดอกเบี้ยนับแต่วันฟ้องคดีจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด จึงบังคับให้ตามคำขอ

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๘/๒๕๕๙)

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดที่ออกจากราชการไปแล้ว และต่อมาประสงค์จะขอกลับเข้ารับราชการ นอกจากจะต้องเป็นกรณีที่มีใช้การออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการตามนัยมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ผู้ขอกลับเข้ารับราชการ จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องไม่เป็นผู้ที่ออกจากราชการในระหว่างเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม รวมทั้งการขอกลับเข้ารับราชการจะต้องเข้าเงื่อนไขประการอื่น ๆ ที่ ก.ค.ศ. กำหนดด้วย ซึ่งมีเงื่อนไขประการหนึ่งกำหนดว่า ในขณะที่ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการจะต้องไม่มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งนั้นชั้นบัญชีรอการบรรจุและแต่งตั้งอยู่ นอกจากนี้ แม้ว่าผู้ขอกลับเข้ารับราชการจะมีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้ก็ตาม ก็ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งรับผู้ขอกลับเข้ารับราชการในทุกกรณี เนื่องจาก การกลับเข้ารับราชการดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นและเป็นประโยชน์ ต่อทางราชการอย่างมาก อันเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาตามกฎหมายด้วย

เมื่อผู้ขอกลับเข้ารับราชการได้ลาออกจากราชการในระหว่างเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม และในช่วงเวลาที่ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการมีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งครูผู้ช่วยอยู่ จึงถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้ ประกอบกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการกลับเข้ารับราชการได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาพฤติกรรมส่วนตัวและการปฏิบัติงานในอดีต ซึ่งพบว่าผู้ขอกลับเข้ารับราชการเคยถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แม้ต่อมาจะได้รับการลดโทษและให้กลับเข้ารับราชการแล้ว แต่ก็ไม่ปรับปรุงพฤติกรรม จึงไม่มีเหตุผลความจำเป็นและไม่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างมาก คำสั่งไม่รับผู้ขอกลับเข้ารับราชการกรณีดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับ คำสั่งไม่รับผู้ขอกลับเข้ารับราชการ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง จึงเข้าข่ายยกเว้นที่ไม่ต้องให้ผู้ยื่นคำขอมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งครูผู้ช่วย โรงเรียน บ. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก. ได้ถูกลดโทษปลดออกจากราชการ กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้ราชการเสียหายอย่างร้ายแรง ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก. ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ต่อมา ก.ค.ศ. พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่า อุทธรณ์ฟังขึ้นบางส่วน จึงให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจากปลดออกจากราชการเป็นลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งครูผู้ช่วย โรงเรียน จ. สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาจังหวัดเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ศึกษาธิการจังหวัด) จึงมีคำสั่งลดโทษผู้ฟ้องคดีจากปลดออกจากราชการเป็นลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีรับทราบคำสั่งดังกล่าวและได้มารายงานตัวเพื่อปฏิบัติราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการโรงเรียน จ.) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับทราบและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการในวันที่มารายงานตัว ต่อมาในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ลงเวลามาปฏิบัติราชการในลำดับที่ ๑๘ ว่า ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติราชการเวลา ๗.๓๔ นาฬิกา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขีดฆ่าแก้ไขเวลาเป็น ๑๕ นาฬิกา และในเวลาที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการอยู่ที่โรงเรียนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาว่ากล่าวตักเตือนว่าผู้ฟ้องคดีมาสายเป็นประจำและไม่สนใจการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และแจ้งว่าถ้าปฏิบัติงานเช่นนี้ให้ลาออกไป พร้อมทั้งให้รองผู้อำนวยการโรงเรียนจัดเตรียมหนังสือขอลาออกจากราชการโดยระบุว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ขอลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ เนื่องจากต้องดูแลบิดาและประกอบอาชีพส่วนตัว ซึ่งผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในหนังสือดังกล่าวโดยไม่ได้อ่านข้อความอย่างละเอียด หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด) ได้ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอความเป็นธรรมเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยืนยันพร้อมเอกสารหลักฐานว่าคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งทุกประการ อีกทั้งกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนถูกบังคับให้ลงลายมือชื่อในหนังสือขอลาออกจากราชการนั้น ขัดกับความรู้สึกของวิญญูชนทั่วไป ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น จึงมีมติว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ

ด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวและได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ก. ตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รองผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ก.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารงานบุคคล สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ก.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ (นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ก.) ตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งเห็นว่ากรณีไม่มีมูลเป็นความผิดทางวินัย เห็นควรยุติเรื่อง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ขอลงรับราชการต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ประชุมแล้วมีมติไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์มติดังกล่าวต่อประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ประชุมแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ร่วมกันดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมและให้คืนสิทธิประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องเฉพาะข้อหาที่ฟ้องว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปฏิเสธไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศร ๐๒๐๖.๒/ว ๔ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดมูลคดีนี้ เห็นได้ว่า ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดที่ออกจากราชการไป และต่อมาประสงค์ขอลงรับราชการ นอกจากจะต้องมิใช่การออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการตามนัยมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ผู้ขอกลับเข้ารับราชการจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่เป็นผู้ที่ออกจากราชการในระหว่างเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม รวมทั้งการขอกลับเข้ารับราชการจะต้องเข้าเงื่อนไขประการอื่น ๆ ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งมีเงื่อนไขประการหนึ่งว่า ในขณะยื่นคำขอจะต้องไม่มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือกในตำแหน่งนั้นขึ้นบัญชีรอการบรรจุและแต่งตั้ง เว้นแต่กรณีบรรจุและแต่งตั้งผู้ออกจากราชการไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือลาออกเพื่อติดตามคู่สมรสซึ่งไปรับราชการ ณ ต่างประเทศ หรือผู้ที่ออกจากราชการไปเพราะถูกยุบเลิกตำแหน่ง และแม้ว่าผู้ขอกลับเข้ารับราชการจะมีคุณสมบัติครบถ้วนและเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขประการอื่น ๆ ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้ก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องมีคำสั่งรับผู้ขอกลับเข้ารับราชการในทุกกรณีเสมอไป เนื่องจากในประการสำคัญ การกลับเข้ารับราชการดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างมาก ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการพิจารณาตามกฎหมายอีกด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอลาออกจากราชการในตำแหน่ง ครูผู้ช่วยโรงเรียน ต. มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ขอกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากราชการในระหว่างเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม และในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ก. มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งครูผู้ช่วยอยู่ด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาพฤติกรรมการสอบและ การปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีที่ผ่านมาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเคยถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย อย่างร้ายแรง แม้ต่อมาจะได้รับการลดโทษและให้กลับเข้ารับราชการแล้ว แต่ไม่ปรับปรุงพฤติกรรมการรับผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา นอกจากนี้ไม่มีเหตุผล ความจำเป็นและไม่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการอย่างมากแล้ว ยังขัดต่อหลักเกณฑ์และวิธีการ บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ออกจากราชการไปแล้วสมัครขอกลับ เข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๒/ว ๔ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ ข้อ ๓ และข้อ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ย่อมเห็นได้ว่า นอกจากเหตุผลเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ผ่านมาของผู้ฟ้องคดีในประเด็นเกี่ยวกับการ ถูกดำเนินการทางวินัย กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการและกรณีการมาปฏิบัติราชการสายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์และเหตุผลประการอื่นทั้งในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้ลาออก จากราชการในระหว่างเตรียมความพร้อมและพัฒนาอย่างเข้ม และในช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดี ยื่นคำขอกลับเข้ารับราชการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ก. มีบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ในตำแหน่งครูผู้ช่วยอยู่ด้วย ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๓ และข้อ ๕ ของหลักเกณฑ์และวิธีการ บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ออกจากราชการไปแล้วสมัครขอกลับ

เข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหนังสือสำนักงาน ก.ค.ศ. ที่ ศธ ๐๒๐๖.๒/ว ๔ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ อันแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้

แม้ข้อเท็จจริงไม่สามารถรับฟังเป็นยุติได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมการมาปฏิบัติราชการสายตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงเอกสารหลักฐานจริงหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาความเห็นของผู้ที่เคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับพฤติกรรมการปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีที่ผ่านมา ซึ่งแสดงให้เห็นสอดคล้องในทำนองเดียวกันว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมละทิ้งหน้าที่ราชการและขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียน บ. และโรงเรียน ด. จนถูกผู้บังคับบัญชาดักเตือน และต่อมาถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยจากกรณีไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่สอนนักเรียน การลาโดยอ้างเหตุเจ็บป่วยโดยไม่มีใบรับรองแพทย์ และไม่ลงลายมือชื่อปฏิบัติราชการโดยไม่ยื่นใบลา รวมจำนวนติดต่อกันถึงสามสิบเก้าวัน ซึ่งหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกจากราชการตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก. แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์แสดงเหตุผลอันสมควรที่ไม่อาจยื่นใบลาป่วยได้ในบางช่วงเวลา ทำให้พฤติการณ์รับฟังได้แต่เพียงว่ามีใช้การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินสิบห้าวัน อันจะเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ถือว่าผู้ฟ้องคดียังคงกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงอยู่ ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับการลดโทษจากปลดออกจากราชการเป็นลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น และให้กลับเข้ารับราชการตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ก. แสดงว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการครู ดังนั้น จากเหตุผลประการต่าง ๆ ข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การขอกลับเข้ารับราชการของผู้ฟ้องคดี นอกจากจะไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้วยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นและไม่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ การมีคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจตามขอบเขตและอยู่ภายในหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกฎหมายกำหนดแล้ว และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่าศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้วินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการแก้ไขเวลาปฏิบัติราชการของผู้ฟ้องคดีโดยชอบหรือไม่ ซึ่งหากไม่ชอบแล้วย่อมเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติที่จะกลับเข้ารับราชการได้นั้น จึงฟังไม่ขึ้น

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การประชุมที่เกี่ยวกับกรณีของผู้ฟ้องคดีทุกกรณี ผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกคณะกรรมการชุดใดเรียกไปให้การหรือสอบถามผู้ฟ้องคดีด้วยตนเอง คงรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำไปแสดงนั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น... (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) (๑) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน... เมื่อปรากฏว่า การพิจารณาคำขอลับเข้ารับราชการเป็นการพิจารณาทางปกครองที่เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง จึงเข้าข่ายยกเว้นไม่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสร่วมข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับ (๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการจึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ได้มาโดยไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น การมีคำสั่งไม่รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย พิพากษายืน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๘๕/๒๕๖๓)

การสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยและจะต้องได้รับโทษอย่างไร แตกต่างจากการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่และจำนวนเท่าใด โดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสามารถนำพยานหลักฐาน และผลการสอบสวนทางวินัยบางส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดได้ แต่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดไม่ปฏิบัติ จึงทำให้คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด วินัยอย่างร้ายแรงกรณีทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้าน อธิบดีกรมสามัญศึกษาในขณะนั้น จึงมีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในเรื่องที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวและผู้อำนวยการสามัญ ศึกษาจังหวัดโดยได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษา ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งมีคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลเดียวกับ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน ทางวินัยและสอบสวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม แต่ไม่ได้แจ้งถึงการสอบสวนเพื่อหาผู้ที่ต้องรับผิด ทางละเมิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบและไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอีก ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต ๑) ได้มีคำสั่ง ที่ ๕๓๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าเช่าบ้านที่รับไป โดยไม่มีสิทธิคืนให้ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ การศึกษา เขต ๑ มีมติยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง ที่ ๕๓๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิด

ทางละเมิดต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ประกอบกับการดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม)) จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี และการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยแล้ว เห็นว่ามีความชัดเจนเพียงพอและเป็นเอกสารที่ผู้ฟ้องคดีเคยทราบและได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหาในชั้นสอบสวนทางวินัยแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอีก แต่ได้รายงานการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ แต่เมื่อการสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันและมีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันด้วย โดยการสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำความผิดทางวินัยหรือไม่ และจะต้องได้รับการลงโทษอย่างไร ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะนำพยานหลักฐานและผลการสอบสวนทางวินัยบางส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการสอบสวนเพื่อหาผู้รับผิดชอบด้วย เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รายงานการสอบสวนว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามกฎหมาย ก.พ.

ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา โดยไม่มีรายงานส่วนใดระบุว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งในรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว ยังระบุว่าไม่ได้นำเสนอผู้ถูกกล่าวหาเพราะเป็นความผิดทางละเมิด อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่า จะนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำไว้ในการที่ถูกสอบสวนทางวินัยมาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย จึงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการสอบสวนหาผู้รับผิดทางละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในกรณีที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง เป็นผลให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ ๕๓๒/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๙ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๑/๒๕๕๕)

หลักการรับฟังคู่กรณีถือเป็นหลักที่ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและในขณะเดียวกันก็เป็นหลักที่ก่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเวลาเดียวกันด้วย และหลักกฎหมายนี้ก็ได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยมีสาระของสิทธิ ได้แก่ การที่คู่กรณีได้รับแจ้งข้อกล่าวหาโดยมีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ การขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งของตน รวมทั้งการมีเวลาและโอกาสที่จะโต้แย้งข้อกล่าวหา โดยแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม การรับฟังคู่กรณีจึงถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต้องยึดถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด เมื่อการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้รับฟังคู่กรณี กระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาเนื้อหาสาระในคำสั่งทางปกครองและดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครอง

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีนางสาว ส. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๔ ซึ่งมีหน้าที่รับ – ส่งเงินรายได้ศาลเจ้าไม่นำเงินที่ได้รับจากศาลเจ้าฝากเข้าบัญชีหรือนำฝากไม่ครบตามจำนวนที่ได้รับ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่านางสาว ส. ได้ทำการยกยอกเงินรายได้ศาลเจ้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยเจตนาทุจริตเห็นควรให้ชดใช้เงินที่ทำการยกยอกไปทั้งหมดเต็มจำนวน แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลางเห็นว่านางสาว ส. เบียดบังเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตนและความเสียหายเกิดจากความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น รวมถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกองปกครองและทะเบียนในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. ได้ปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ตนได้มอบหมาย กรณีเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

(รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ ๘ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ โดยในการตรวจสอบข้อเท็จจริงนี้จะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง และเมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด และให้ส่งสำนวนไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อตรวจสอบ โดยยังไม่ต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ดังนั้น หลักการรับฟังคู่กรณีถือเป็นหลักที่ให้ความสำคัญคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันก็เป็นหลักที่ก่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเวลาเดียวกันด้วย หลักการรับฟังคู่กรณีจึงได้รับการยอมรับและนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๐ ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และในวรรคสองและวรรคสามของมาตราเดียวกันก็ได้กำหนดว่ามีกรณีใดบ้างที่เจ้าหน้าที่อาจปฏิเสธสิทธิที่จะรับฟังการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณี นอกจากนี้ ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดต้องให้ออกสภากว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ทั้งนี้ สารของสิทธิที่จะต้อง รับฟังคู่กรณี ได้แก่ การได้รับแจ้งข้อกล่าวหาโดยมีข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ การขอตรวจดู เอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งของตน รวมทั้งมีเวลาและโอกาสที่จะโต้แย้งข้อกล่าวหา โดยแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ดังนั้น การให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะ ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เมื่อในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดไม่ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้มาให้อัยคำ และไม่ได้มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าผู้ที่จะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงคือ นางสาว ส. ผู้ยกยอกเงินของศาลเจ้าแต่เพียงผู้เดียว และแม้ว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงข้อเท็จจริง เกี่ยวกับผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุละเมิด พร้อมทั้งให้ส่งบันทึกอัยคำ ของผู้บังคับบัญชาแต่ละรายซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วยก็ตาม แต่ไม่ได้มีการดำเนินการสอบสวนอัยคำ ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนแต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีได้ให้ออกสภากว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ การกระทำนั้นตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โต้แย้งในอุทธรณ์ว่าการพิจารณาทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ไม่ควรพิจารณาโดยคำนึงเพียงรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง ดังกล่าว เห็นว่า ย่อมหมายความว่าถึงรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการที่ไม่เป็นสาระสำคัญ แต่หาก เป็นรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้สำหรับการจัดให้มี คำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจัดให้มีคำสั่งทางปกครองย่อมต้องยึดถือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดังกล่าวโดยเคร่งครัด ซึ่งองค์ประกอบในการพิจารณา ทางปกครองนั้นมี ๓ ประการ คือ ๑. กระบวนการพิจารณาทางปกครอง ๒. เนื้อหาสาระในคำสั่ง

ทางปกครอง และ ๓. ดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครอง หากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียแล้ว ก็ไม่มีเหตุต้องพิจารณาเนื้อหาสาระในคำสั่งทางปกครอง และดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครองอีก เนื่องจากในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลย่อมต้อง คำนึงถึงความถูกต้อง เป็นธรรม และความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ มิได้วินิจฉัยเพื่อประโยชน์ ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว และการที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่ง ทางปกครองนั้นก็โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญ ๒ ประการประกอบกัน คือ ๑. เพื่อประกันความเป็นธรรม ให้แก่เอกชนที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และ ๒. เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่ง ทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ปฏิบัติตามกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้โดยถูกต้องครบถ้วน ย่อมจะมีผลทำให้เนื้อหา ของคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเรียกให้ ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แม้จะเป็นการเรียกให้ชดใช้เงินคืนให้แก่รัฐก็ตาม แต่ไม่ใช่เป็นกรณีที่จะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์ โดยตรงจากผลการเรียกให้ชดใช้เงินอันเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลย่อมต้องคำนึงถึงความถูกต้อง เป็นธรรม และความชอบ ด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ มิได้วินิจฉัยเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔๒/๒๕๕๕)

ขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นไปตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิหรือหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย อันเป็นหลักการพื้นฐานในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของประชาชนที่มาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้การรับรองไว้ในทำนองเดียวกัน การให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการยกยอกเงินรายได้ไปโดยเจตนาทุจริต ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วยโดยไม่ได้ให้โอกาสชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีนางสาว ส. เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ๔ กองปกครองและทะเบียน ซึ่งมีหน้าที่รับ-ส่งเงินรายได้ศาลเจ้าแต่ไม่นำเงินรายได้จากศาลเจ้าฝากเข้าบัญชีหรือนำฝากไม่ครบตามจำนวนที่ได้รับ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า นางสาว ส. ได้ทำการยกยอกเงินรายได้ศาลเจ้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยเจตนาทุจริตเห็นควรใช้เงินที่ทำการยกยอกไปทั้งหมดเต็มจำนวน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (กระทรวงการคลัง) โดยกรมบัญชีกลางพิจารณาเห็นว่า นางสาว ส. มีพฤติการณ์รับเงินรายได้ศาลเจ้าจากสำนักงานเขตแต่นำส่งล่าช้าโดยใช้เงินที่ได้รับเข้ามาใหม่นำฝากแทนเงินเก่าที่ยังไม่ได้นำส่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นเวลานานต่อเนื่องกันเกิดจากความบกพร่องของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. ปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ตนได้มอบหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้อำนวยการกองปกครองทะเบียนโดยตรง กรณีเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ และเพิกถอนความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ในชั้นอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้เงิน ผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้แก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งรับคำร้องดังกล่าว และได้ส่งคำฟ้องเพิ่มเติมให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การโต้แย้งแล้ว จึงเป็นประเด็นในคำฟ้องและศาลปกครองชอบที่จะยกประเด็นดังกล่าวขึ้นวินิจฉัยได้ การไม่ยกประเด็นดังกล่าวขึ้นอุทธรณ์มิได้ทำให้เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหมดสิ้นไป ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวขึ้นอ้างเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาได้

คำสั่งกรุงเทพมหานครให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๕ เป็นขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและต้องรับฟังพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ และจะต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมก่อนที่จะทำความเห็นเสนอไปยังผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน ตลอดจนกระทรวงการคลังได้มีข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และได้รับฟังข้อต่อสู้หรือพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนก่อนที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบ

ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด ตามหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิหรือหลักการรับฟังคู่กรณี ทุกฝ่าย อันเป็นหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่มาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้การรับรองไว้ทำนองเดียวกันว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจจะมีผลกระทบ ต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ดังนั้น ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม จึงเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อการสอบ ข้อเท็จจริงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้สอบสวนพยานบุคคลและรวบรวมพยานเอกสารและ พยานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้มาให้ถ้อยคำและไม่ได้ทำการสอบสวน ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่า นางสาว ส. ได้ทำการยกยอกเงินรายได้ศาลเจ้าไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน โดยทุจริตและเห็นควรให้นางสาว ส. ชดใช้เงินที่ยกยอกไปทั้งหมดเพียงผู้เดียว และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ เมื่อได้รับความเห็นดังกล่าวแล้วก็มีได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงสอบสวน ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม แต่รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามความเห็นของ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะได้แจ้งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงเพิ่มเติมว่าในช่วงเวลาที่เกิดเหตุผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. มีใครบ้าง ให้ส่งบันทึกถ้อยคำของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน แบ่งแยกความเสียหายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนมาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาก็ตาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้ สั่งการให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทำการสอบสวนบันทึกถ้อยคำผู้ฟ้องคดีหรือผู้บังคับบัญชา ที่เกี่ยวข้องตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นกลับมีหนังสือชี้แจงต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า การที่ ผู้บังคับบัญชามีได้เข้าไปตรวจสอบกำกับดูแลการรับ-ส่งเงินรายได้ศาลเจ้าเป็นความผิด เพียงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการเท่านั้น มิใช่เป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยกรมบัญชีกลางได้รับหนังสือ ชี้แจงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว กรมบัญชีกลางก็ไม่ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งพยานหลักฐาน หรือให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม ตามข้อ ๑๗ วรรคสาม ของระเบียบ เดียวกัน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่กรมบัญชีกลางจะมีความเห็น

อีกเช่นกัน ดังนั้น ความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยกรมบัญชีกลาง ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนางสาว ส. ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย จึงขัดต่อหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิหรือหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และย่อมส่งผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

นอกจากนี้ การให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณาออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะถูกระทบจากคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และอาจมีผลต่อการพิจารณาความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดี และเมื่อรับฟังข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจะมีความเห็นเหมือนเดิมหรือไม่ เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาในภายหลังซึ่งเป็นกรณีที่ไม้อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุว่าการให้สิทธิผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนทำให้การปฏิบัติราชการล่าช้า นั้น นอกจากเป็นการกล่าวอ้างเพื่อที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้วยังเป็นข้ออ้างที่มีผลเป็นการตัดสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟ้องคดีอีกด้วย

พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดี โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังนับแต่วันที่ออกคำสั่ง

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒๖/๒๕๕๗)

การสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นการดำเนินการที่ต่างขั้นตอนและต่างความประสงค์กัน จึงไม่อาจใช้บันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาเป็นการให้ถ้อยคำของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้นำข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ในการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่ไม่ให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญ ผู้ถูกฟ้องคดี (ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่การทูต ๘ ปฏิบัติหน้าที่อัครราชทูตที่ปรึกษาถูกจ้างท้องถิ่นกระทำการทุจริตเบียดบังเงินค่าธรรมเนียมในกระบวนการตรวจลงตราของสถานเอกอัครราชทูตไทย โดยให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕ ของจำนวนเงินที่บุคคลดังกล่าวทุจริตไปจำนวน ๓๘๒,๖๙๐ รูปีเนปาล หรือประมาณ ๒๒๙,๖๑๔ บาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง ต่อมา ได้รับแจ้งว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีความเห็นยืนตามความเห็นกระทรวงการคลังที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ชดใช้เงินไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและกรมบัญชีกลางผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวต้องให้ออกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดำเนินการเสร็จ ให้เสนอความเห็นไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดแต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หลังจากนั้น จึงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้นำข้อเท็จจริงตามรายงานการสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงไปใช้ในการพิจารณา โดยไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบสวนอีก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกทั้งคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เมื่อไม่มีการดำเนินการดังกล่าว การพิจารณาทางปกครองที่นำไปสู่คำสั่งทางปกครองเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นคำสั่งที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้พิจารณาบันทึกถ้อยคำและเอกสารหลักฐานที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแล้ว อีกทั้งขณะสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปต่างประเทศ การรอสอบปากคำผู้ฟ้องคดีอาจทำให้คดีขาดอายุความนั้น เห็นว่า การสอบสวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ความแน่ชัดว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทางราชการหรือไม่เท่านั้น ส่วนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นกรณีที่แน่ชัดแล้วว่าเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จึงตั้งคณะกรรมการขึ้นมา

พิจารณาว่า ผู้ใดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด การสืบสวนของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด จึงเป็นการดำเนินการที่ต่างขั้นตอนและต่างความประสงค์กัน จึงไม่อาจใช้ บัญชีถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีที่ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาเป็นการให้ถ้อยคำ ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ ส่วนที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีไปต่างประเทศ การรอสอบปากคำผู้ฟ้องคดีอาจทำให้คดีขาดอายุความนั้น เห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดมีอำนาจดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานได้ไม่ว่าจะ ดำเนินการโดยตรงหรือให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเป็นหนังสือ ข้ออ้างกรณีคดีอาจขาดอายุความจึงไม่อาจ รับฟังได้ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า หลังจากกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาในครั้งแรกแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มอบเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อผู้ฟ้องคดี ใช้อ้างในชั้นอุทธรณ์คำสั่งและในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วในวันที่ผู้ฟ้องคดีมาพบและ เนื้อหาในอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานชี้แจงในประเด็นต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยไม่หลงประเด็นนั้น เห็นว่า ในคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างส่งเอกสารการรับทราบ คำชี้แจงและรับมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งระบุว่าผู้ฟ้องคดี ได้ทราบคำชี้แจงและรับมอบเอกสารในส่วนข้อมูลข้อเท็จจริงและขั้นตอนการดำเนินการ เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด และระบุว่าผู้ฟ้องคดีได้เคยให้ปากคำเกี่ยวกับกรณีการทุจริตนี้ กับคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงแล้วเอกสารดังกล่าวมีผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อเป็นผู้รับเอกสาร โดยไม่มีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดลงลายมือชื่อด้วย และไม่มีข้อความ ระบุให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานเกี่ยวกับกรณีการกระทำละเมิด แต่อย่างใด เอกสารการมอบเอกสารหลักฐานดังกล่าวจึงไม่ใช่กรณีที่เป็นการให้โอกาสผู้ฟ้องคดี ได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด และการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีในการอุทธรณ์โดยไม่หลง ประเด็นไม่ทำให้สิทธิที่จะได้มีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานประกอบการพิจารณามีคำสั่ง ทางปกครองให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต้องสูญสิ้นไป ส่วนที่อ้างว่ามาตรา ๓๐ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้กำหนดว่าจะต้องให้คู่กรณี มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเมื่อใด ก่อนหรือหลังมีคำสั่งทางปกครอง และการที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะต้องให้โอกาสได้ทราบ

ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานนั้น เห็นว่า คู่กรณี ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมายความว่าผู้ที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองด้วย เมื่อในที่สุดแล้ว ผู้ฟ้องคดีถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีที่จะต้องมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน และถึงแม้มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ได้บัญญัติว่าต้องให้โอกาสทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนหรือหลังจากมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวของผู้อนุมัติผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติรับรองคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์เนื่องจากไม่ได้รับฟังคู่กรณี โดยกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่มีการรับฟังคู่กรณีก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ แต่กรณีในคดีนี้ ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีหรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อนการพิจารณาอุทธรณ์สิ้นสุดแต่อย่างใด ส่วนที่อ้างว่า การที่ศาลจะพิจารณาแต่เพียงว่าหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ และเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย่อมส่งผลให้ผู้กระทำละเมิดหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดโดยสิ้นเชิงโดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับการชดเชยความเสียหายนั้น เห็นว่า สิทธิของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองที่จะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดย่อมไม่อาจลบล้างสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการพิจารณาและมีคำสั่งทางปกครองตามกระบวนการและขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างเหตุผลที่จะได้รับชดใช้ความเสียหายมาเป็นข้อยกเว้นของการพิจารณาและมีคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น คำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๓๘๒,๖๙๐ รูปีเนปาล หรือประมาณ ๒๒๙,๖๑๔ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๔/๒๕๕๘)

การที่นายทะเบียนท้องถิ่นได้ย้ายชื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้าน โดยชอบด้วยกฎหมายเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านและเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้าน และได้ย้ายชื่อเจ้าของเดิมซึ่งมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านแล้วและผู้มีชื่อเป็นเจ้าบ้านออกจากทะเบียนบ้าน ถือว่านายทะเบียนท้องถิ่นได้ดำเนินการโดยชอบด้วย พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และถึงแม้คำสั่งย้ายชื่อบุคคลออกจากทะเบียนบ้านเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่เมื่อมีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งว่าคู่กรณีซึ่งเป็นผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเดิมมิได้อาศัยอยู่ในบ้าน กรณีจึงเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ อีกทั้งการที่นายทะเบียนท้องถิ่นได้ย้ายผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเดิมไปยังทะเบียนบ้านกลาง เนื่องจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและบ้านได้ครอบครองบ้านมาเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันและผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเดิมออกจากบ้านไปเกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถือเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อ ๘๑ ประกอบกับข้อ ๗๙ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เดิมผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ป. สามีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมกันในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๖๒๗๘ พร้อมบ้านเดี่ยวสองชั้น เลขที่ ๙๗/๖๗ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นาย ร. นางสาว ส. นาย ว. โดยนาง ธ. ผู้แทนโดยชอบธรรม (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔) มีภูมิลำเนาและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นาย พ.) ได้ซื้อบ้านและที่ดินแปลงดังกล่าวจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (นายทะเบียนท้องถิ่นเทศบาลนครปากเกร็ด) ขอย้ายชื่อตนเองเข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านในฐานะเจ้าบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อนุญาตตามคำขอ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอแจ้งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านดังกล่าวและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไปอยู่ทะเบียนบ้านกลาง ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ อีกทั้ง

ก่อนย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงหลักฐานต่าง ๆ ก่อนการจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้าน และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ร่วมกันชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย และให้ดำเนินการย้ายชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ และให้ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ย้ายชื่อ เข้าไปอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เดิมผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ป. สามีเป็นผู้มีกรรมสิทธิในที่ดินและบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ซึ่งมีชื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ อยู่ในทะเบียนบ้าน โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีสถานภาพเป็นเจ้าบ้าน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินและบ้านพิพาทจากการขายทอดตลาดของสำนักงานบังคับคดีจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปขอจดทะเบียนเพื่อรับโอนกรรมสิทธิในที่ดินและบ้านพิพาทที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิในที่ดินและบ้านพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอย้ายเข้ามาอยู่และเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ และวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีกรรมสิทธิในที่ดินและบ้านที่พิพาทแล้ว และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “เจ้าบ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวครอบครองบ้านในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใดก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีกรรมสิทธิในที่ดินและบ้านพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นเจ้าของบ้านพิพาท ซึ่งสามารถระบุสถานภาพของตนเองว่าเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านพิพาท หรือยินยอมให้บุคคลอื่นเป็นเจ้าบ้านแทนตนเองได้ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเดิมเป็นเจ้าบ้าน เนื่องจากนาย ป. ซึ่งเดิมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านพิพาท ได้ยินยอมให้ใส่ชื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นบุตรเป็นเจ้าบ้าน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ซื้อที่ดินพร้อมบ้านพิพาทจากการขายทอดตลาดเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนาย ป. จึงมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดินและบ้านพิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่มีความเกี่ยวพันใด ๆ ในบ้านหลังพิพาทแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ขอแจ้งการย้ายที่อยู่ให้ตนเองออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๖ เพื่อเข้าอยู่และเป็นเจ้าบ้านในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ เนื่องจากซื้อบ้าน

หลังดังกล่าวจากการขายทอดตลาดตามเอกสารคำขอขายตามคำสั่งศาล ฉบับที่ ๑๐๓๐ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ (ยธ ๐๕๑๒.๐๘/๑๕๑๗๐ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐) และเอกสารการจดทะเบียนโอน สำนักระเบียบที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาปากเกร็ด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ดำเนินการตามคำร้องขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการโดยชอบตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว

เมื่อคำสั่งย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ กล่าวคือ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ย่อมสามารถนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ เช่น ใช้ในการสมัครงาน หรือสมัครเรียน เป็นต้น แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ไปยังทะเบียนบ้านกลาง จึงเป็นการตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำร้องขอคัดค้านสำเนาและรับรองรายการของบุคคลเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้เหมือนอย่างทะเบียนบ้านเดิมตามข้อ ๔๘ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งที่ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ไปยังทะเบียนบ้านกลาง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเนื่องจากพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้กำหนดรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคู่กรณีตามนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ดังนั้น ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ไปยังทะเบียนบ้านกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงอยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นเสียก่อน โดยต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเสียก่อน แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชื่อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๖๒๗๘ พร้อมบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ จากการขายทอดตลาด โดยในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นคำร้องขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ ไปทะเบียนบ้านกลางนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ถ้อยคำว่าคุณฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ได้พักอาศัยอยู่ในบ้านหลังพิพาท จึงได้นำสำเนาหนังสือสำนักงานบังคับคดี จังหวัดนนทบุรี ที่ ยธ ๐๕๑๒.๐๘/๒๙๒๒๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ มาแสดง ซึ่งเอกสารดังกล่าวเป็นเอกสารรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับคดีต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาล

จังหวัดนนทบุรี มีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า ในการสั่งประกาศขายทอดตลาดบ้านพิพาทใช้วิธีปิดประกาศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อาศัยอยู่ในบ้านหลังดังกล่าวแล้ว ประกอบกับเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยื่นรายงานปิดประกาศยึดทรัพย์ของสำนักงานบังคับคดี จังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และรายงานการเดินหมาย ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ไว้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ซึ่งจากเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า บ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ มีสภาพทิ้งร้าง บ้านปิดประตูใส่กุญแจสอบถามผู้อาศัยอยู่สถานที่ใกล้เคียง ก็ไม่มีผู้ใดทราบว่าจะอยู่ ณ สถานที่นั้นหรือไม่ จากพยานหลักฐานข้างต้น จึงทำให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้อาศัยอยู่ในบ้านเลขที่ ๙๗/๖๗ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่อาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้สิทธิตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นในมาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่ว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นสมควรปฏิบัติ เป็นอย่างอื่น ... (๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อผู้อยู่ในบ้านได้ออกจากบ้านที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไปอยู่ที่อื่นเกิน หนึ่งร้อยแปดสิบวัน และเจ้าบ้านไม่ทราบว่าผู้นั้นไปอยู่ที่ใด ให้เจ้าบ้านแจ้งการย้ายออกต่อนายทะเบียน ผู้รับแจ้งภายในสามสิบวันนับแต่วันครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยระบุว่าไม่ทราบที่อยู่ และให้ นายทะเบียนผู้รับแจ้งเพิ่มชื่อและรายการผู้นั้นในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งบทบัญญัติข้างต้นได้กำหนด หลักเกณฑ์การแจ้งย้ายกรณีไม่ทราบที่อยู่ได้ ส่วนรายละเอียดและแนวทางปฏิบัติได้กำหนด ไว้ในระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งข้อ ๘๑ ของระเบียบข้างต้น กำหนดว่า เมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นได้รับแจ้ง การย้ายออกโดยไม่ทราบที่อยู่ของคนที่ชื่อในทะเบียนบ้าน ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) สอบสวนผู้แจ้ง ให้ได้ข้อเท็จจริงว่าบุคคลดังกล่าวได้ออกจากบ้านไปอยู่ที่อื่นเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันและ ไม่ทราบว่าบุคคลดังกล่าวไปอยู่ที่ใด (๒) ดำเนินการแจ้งการย้ายออกตามข้อ ๗๙ โดยอนุโลม (๓) เพิ่มชื่อบุคคลดังกล่าวในทะเบียนบ้านกลางของสำนักทะเบียน ... เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านพิพาท โดยได้ย้ายชื่อเข้าในทะเบียนบ้านพิพาทในฐานะเจ้าบ้าน ในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จดทะเบียนใส่ชื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๐ สิทธิในการครอบครองบ้านพิพาท จึงเริ่มนับจากวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ย้ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้าน

พิพาทเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ครอบครองบ้านพิพาทมาเกิน ๑๘๐ วัน แล้วและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้สอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้วได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ออกจากบ้านที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือกรรมสิทธิ์เกิน ๑๘๐ วัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำสำเนาหนังสือของสำนักงานบังคับคดี จังหวัดนนทบุรี ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเอกสารรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบังคับคดีต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดนนทบุรีมายืนยันว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้อยู่ในบ้านพิพาทแล้ว กรณีนี้เข้าหลักเกณฑ์ตามข้อ ๗๗ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเป็นการดำเนินการย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากทะเบียนบ้าน เลขที่ ๙๗/๖๗ ไปอยู่ในทะเบียนบ้านกลางโดยชอบตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (เทศบาลนครปากเกร็ด) จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้กับผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่อย่างใด

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๕๒/๒๕๕๙)

ตามหลักนิติรัฐ องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย การที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้จึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง การที่นายทะเบียนอำเภออาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียนและหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้องออกคำสั่งย้ายบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ใดเข้าทะเบียนบ้านกลางโดยเห็นว่าแจ้งย้ายที่อยู่ผิดข้อเท็จจริงโดยตัวบุคคลไม่ได้พักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวตลอดเวลาเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจนายทะเบียนที่จะออกคำสั่งย้ายในลักษณะดังกล่าวได้ อีกทั้ง การออกคำสั่งก็มีได้ปฏิบัติต่อผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีแจ้งย้ายจากบ้านเลขที่ xx เข้าบ้านเลขที่ yy แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายทะเบียนอำเภอ) มีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ yy เข้าทะเบียนบ้านกลางสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง กรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าการย้ายชื่อของผู้ฟ้องคดีเพื่อหวังผลในการเลือกผู้ใหญ่บ้านและเห็นว่าเป็นการย้ายที่อยู่ผิดข้อเท็จจริง คือ เป็นการแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้านแต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอยู่จริง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านเลขที่ yy ตามเดิม และแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลางของสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายอำเภอ) เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องขอดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาล

มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านและในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ yy หมู่ที่ ๑ ตำบลโพธิ์ประทับช้าง จังหวัดพิจิตร เข้าทะเบียนบ้านกลาง สำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ yy ติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามเดือน ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านยังสามารถนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ แต่การมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีไปยังทะเบียนบ้านกลางสำนักงานทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว และยังมีผลเป็นการตัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและรับรองรายการของบุคคลเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่าง ๆ ได้ เหมือนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดิมตามข้อ ๔๘ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ yy ไปยังทะเบียนบ้านกลางสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และตามหลักนิติรัฐองค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย และตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งไม่รับแจ้ง จำหน่ายรายการทะเบียน เพิกถอนหลักฐานทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้อง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่ากระทำการดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึก หรือการลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจหรือโดยมีรายการข้อความผิดจากความเป็นจริง เป็นเพียงอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียนและหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องเท่านั้นและเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่า ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด จะต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวตลอดเวลา มิฉะนั้น นายทะเบียนก็จะมีอำนาจแจ้งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวจากทะเบียนบ้าน

ที่มีชื่ออยู่เข้าทะเบียนบ้านกลางได้ ซึ่งหากมีบทบัญญัติเช่นนั้นจริง ย่อมจะส่งผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มิผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดหนึ่ง แต่ต้องมีความจำเป็นไปทำงานหรือไปศึกษาอยู่ในอีกจังหวัดหนึ่ง โดยมีได้มีความประสงค์ที่จะย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในจังหวัดที่ไปทำงานหรือไปศึกษา เพราะหากนายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวเข้าทะเบียนบ้านกลางได้จริง จะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและขอคำรับรองของราชการเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่างๆ ได้เหมือนอย่างทะเบียนบ้านเดิม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ yy และเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านกลางสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ yy เป็นคำสั่งทางปกครองและพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้มีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ เมื่อก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ yy มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นกรณีที่ไม่นับปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะออกคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ yy เข้าทะเบียนบ้านกลางสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้จัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน มีหนังสือแจ้งเจ้าบ้านให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งได้ทำการสอบถามคำพยานบุคคลบางกลุ่ม จึงมีเวลาเพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นๆ มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ ยกเว้นผู้ฟ้องคดีและตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนในการเรียกเจ้าบ้านหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้แสดงหลักฐานต่างๆ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร แต่เมื่อนายทะเบียนเรียกบุคคลดังกล่าวมาชี้แจงแล้วจะออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลใด นายทะเบียนก็ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาส

โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง แต่ในทางกลับกัน หากนายทะเบียนใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว ไม่ประสงค์ที่จะออกคำสั่งทางปกครอง นายทะเบียนก็ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งที่ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ yy เข้าทะเบียนบ้านกลาง สำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง โดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ ซึ่งจะมีผลในทางนิตินัยว่าผู้ฟ้องคดีมีชื่อในทะเบียนบ้าน yy ตั้งแต่วันที่ย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้านดังกล่าวและมีผลทำให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน อันทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา คือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔/๒๕๕๕)

การที่นายอำเภอมีหนังสือแจ้งให้เจ้าบ้านนำสำเนาทะเบียนบ้านไปจำหน่ายชื่อ และรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน เนื่องจากพยานหลักฐานและการสอบสวนพยาน เชื่อได้ว่าการแอบอ้างใช้ชื่อและสวมชื่อคนตายในรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน และต่อมาได้ดำเนินการจำหน่ายชื่อและรายการดังกล่าว ถือเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และตามข้อ ๑๑๐ และ ข้อ ๑๑๑ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยเจ้าบ้านเป็นคู่กรณีในคำสั่ง มิใช่ผู้ถูกจำหน่ายชื่อ การที่นายอำเภอไม่ได้ให้ผู้ถูกจำหน่ายชื่อได้ทราบข้อเท็จจริงและให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ขัดด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพระภิกษุจำพรรษาอยู่ที่วัดแห่งหนึ่งในจังหวัดบุรีรัมย์และได้แจ้งย้ายชื่อไปอยู่บ้านเลขที่ ๖๔/๓ หมู่ที่ ๕ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย ตั้งแต่วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๓ ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (นายอำเภอละหานทราย) ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีการแจ้งย้ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีจากบ้านเลขที่ ๓๗ หมู่ที่ ๗ ตำบลอีสาณเขต อำเภอเฉลิมพระเกียรติ เข้าไปอยู่บ้านเลขที่ ๖๔/๓ ดังกล่าว เนื่องจากได้รับแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นชาวกัมพูชาซึ่งหลบหนีเข้าเมืองและแอบอ้างใช้ชื่อและสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชนเป็นนาย ป. ซึ่งปัจจุบันได้เสียชีวิตไปแล้วแต่ได้มีการแจ้งการตายต่อนายทะเบียน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ บร ๐๘๑๗/๒๘๓๓ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงนาย อ. เจ้าบ้านเลขที่ ๖๔/๓ แจ้งให้นำสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านไปจำหน่ายรายการชื่อนาย ป. ออกจากสำเนาทะเบียนบ้าน จากนั้นเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีได้จำหน่ายรายการชื่อนาย ป. ออกจากทะเบียนบ้านดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ บร ๐๘๑๗/๒๘๓๓ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ และจังหวัดบุรีรัมย์มีมติให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ที่ บร ๐๘๑๗/๒๘๓๓ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงนาย อ. ผู้เป็นเจ้าบ้านเลขที่ ๖๔/๓ หมู่ที่ ๕ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย เพื่อนำสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านมาจำหน่ายชื่อรายการบุคคล

ของผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจำหน่ายชื่อรายการดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ นั้น ถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผล เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือ มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายทะเบียนในการออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างไรก็ดี ในการออกคำสั่งตามหนังสือดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมิใช่คู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองนั้นออกให้นาย อ. เจ้าบ้านซึ่งเป็นคู่กรณีในคำสั่ง มิได้ออกให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณี มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ของตน และกรณีไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพราะไม่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องออกคำสั่งดังกล่าวที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ทำให้ได้รับผลกระทบทางสิทธิในความเป็นคนไทย จึงไม่จำเป็นต้องให้สิทธิผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แต่อย่างใด แต่เมื่อคำสั่งทางปกครองนั้นกระทบถึงสิทธิ ของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี้ยงได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการ บุคคลของนาย ป. ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๖๔/๓ หมู่ที่ ๕ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย นั้น จังหวัดบุรีรัมย์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กรณีมีการแจ้งย้ายชื่อและรายการบุคคล ของนาย ป. ซึ่งเสียชีวิตแล้วแต่มิได้แจ้งการตายต่อนายทะเบียน จากบ้านเลขที่ ๓๗ หมู่ที่ ๗ ตำบลอีสานเขต อำเภอเฉลิมพระเกียรติ เข้าไปอยู่บ้านเลขที่ ๖๔/๓ หมู่ที่ ๕ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๓ ซึ่งอำเภอละหานทรายได้สอบสวนพยานบุคคล ได้แก่ นาย อ. เจ้าบ้านเลขที่ ๖๔/๓ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๕ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย และผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๓ ตำบลหนองไม้งาม อำเภอบ้านกรวด ได้ความว่า บุคคลทั้งสามรู้จัก กับผู้ฟ้องคดีในขณะที่เป็นพระภิกษุ และไม่ทราบว่าตนเป็นบุตรของผู้ใดและมีพี่น้องกี่คน โดยต้องการย้ายมาอยู่ที่อำเภอละหานทรายเพื่อสะดวกในการติดต่อกับทางราชการ ผู้ฟ้องคดี

มีสำเนียงการพูดออกไปทางภาษาเขมร อีกทั้งยังเคยนำพระสงฆ์จากประเทศกัมพูชามาอยู่ที่วัด และเคยชักชวนน้องภรรยาของผู้ใหญ่บ้านตำบลหนองไผ่งามไปเที่ยวประเทศกัมพูชาโดยบอกว่าจะไปเยี่ยมมารดาแต่บิดาเสียชีวิตไปแล้ว ส่วนอำเภอเฉลิมพระเกียรติได้สอบพยานบุคคล ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๗ ตำบลอีสานเขต อำเภอเฉลิมพระเกียรติ เพื่อนของนาย ป. และพี่ชายร่วมบิดามารดาเดียวกันกับนาย ป. รวมถึงราษฎรหมู่บ้านโคกเจ๊ก หมู่ที่ ๗ ตำบลอีสานเขต อำเภอเฉลิมพระเกียรติ ได้ความว่า พระภิกษุที่อ้างว่าเป็นนาย ป. ไม่ใช่ นาย ป. และภาพถ่ายใบหน้าบุคคลในบัตรประจำตัวประชาชนของนาย ป. ก็ไม่ใช่ภาพถ่ายใบหน้าของนาย ป. แต่น่าจะเป็นภาพของเพื่อนร่วมทำงานกับนาย ป. ช่วงประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และปัจจุบันนาย ป. ได้เสียชีวิตแล้วแต่ไม่มีการแจ้งตาย จะเห็นได้ว่า คำให้การแตกต่างกัน โดยฝ่ายหนึ่งยืนยันว่า นาย ป. เสียชีวิตแล้วแต่ไม่มีการแจ้งตาย ส่วนอีกฝ่ายให้ถ้อยคำว่า รู้จักผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นพระภิกษุแล้ว ซึ่งในการไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้น พยานบุคคลฝ่ายผู้ฟ้องคดี คือ พี่ชายอีกคนหนึ่งของนาย ป. และญาติของนาย ป. สองคนให้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดี คือ นาย ป. ดังนั้น เป็นกรณีที่เห็นได้ว่าพยานส่วนใหญ่ไม่ยืนยันว่าผู้ฟ้องคดี คือ นาย ป. และมีเพียงพยานฝ่ายผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่ยืนยันว่าผู้ฟ้องคดี คือ นาย ป.

ทั้งนี้ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดว่า เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร ให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกเจ้าบ้าน หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงหลักฐานได้ตามความจำเป็น... วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีปรากฏหลักฐานเชื่อได้ว่า ...การจัดทำหลักฐานทะเบียนต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยอำพราง หรือโดยมีรายการข้อความผิดจากความเป็นจริง ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งไม่รับแจ้ง จำหน่ายรายการทะเบียน เพิกถอนหลักฐานทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้องแล้วแต่กรณี และมาตรา ๘ กำหนดให้นายทะเบียน... (๔) ...มีหน้าที่รับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรในเขตอำเภอ... ให้นายอำเภอเป็นนายทะเบียนอำเภอ ประกอบกับระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๑๐ วรรคสอง กำหนดว่า กรณีที่บุคคลมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน (ทร. ๑๔) โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้นายทะเบียนอำเภอ... (๑) สอบสวนพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคล และพยานเอกสาร (ถ้ามี) (๒) รวบรวมหลักฐานทั้งหมดพร้อมความเห็นเสนอไปยังนายอำเภอแห่งท้องที่ (๓) ...ให้นายทะเบียนอำเภอ... จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน และสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน... และ ข้อ ๑๑๑ กำหนดว่า เมื่อปรากฏแน่ชัดว่าบุคคลในทะเบียนบ้านได้ตายไปแล้ว แต่ยังไม่ได้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้าน

ให้เจ้าบ้านยื่นคำร้อง... เมื่อนายทะเบียนได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการดังนี้ (๑) สอบสวนพยานผู้ร้อง บุคคลที่น่าเชื่อถือและหลักฐานอื่นเพิ่มเติม (ถ้ามี) (๒) จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านและสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน... เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือที่ทำการปกครองอำเภอละหานทราย ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง การจำหน่ายชื่อและรายการบุคคล และตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีว่า เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖ เวลา ๙.๓๐ นาฬิกา มีชายไม่ทราบชื่อนำเอกสารของผู้ต้องสงสัยแอบอ้างชื่อนาย ป. มามอบให้ ได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาใบสำคัญ (แบบ ส.ด. ๙) และสำเนาหนังสือสุทธิพระภิกษุ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วเชื่อได้ว่า ผู้ฟ้องคดีแอบอ้างใช้ชื่อนาย ป. จริง จึงมีหนังสือ ที่ บร ๐๘๑๗/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงนาย อ. ในฐานะเจ้าบ้านให้นำสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านไปที่สำนักทะเบียนบ้านเพื่อจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของนาย ป. ออก และผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นนายทะเบียนอำเภอก็ได้ดำเนินการสอบสวนพยานต่าง ๆ จนเชื่อได้ว่าการสวมชื่อนาย ป. จริง จึงได้มีคำสั่งจำหน่ายรายการชื่อนาย ป. ออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญประกอบกับข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจแล้ว ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๖๔/๓ หมู่ที่ ๕ ตำบลละหานทราย อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๐/๒๕๕๗)

การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังอาจก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำ คือ ปัญหาน้ำทิ้ง และมลพิษทางอากาศ คือ ปัญหาฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงงาน เจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาตตามที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมกำหนด ซึ่งถือเป็นขั้นตอนและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้และมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องถือปฏิบัติ แต่การที่เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งนายอำเภอและนายกเทศมนตรีให้ปิดประกาศการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซึ่งมิได้ระบุถึงปัญหาน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการและปัญหาฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ และไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนด อีกทั้งก่อนที่จะมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานโดยการรับฟังคู่กรณีให้สมบูรณ์ในภายหลังตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สิบสองคนฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม) ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังให้แก่ นาย ท. ในพื้นที่หมู่ที่ ๘ ตำบลน้ำพอง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เทศบาล) ได้ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิตชุมชน ตลอดจนสภาพภูมิอากาศที่อาจเกิดผลเสียหายต่อปัญหาสุขภาพของราษฎรในตำบลน้ำพองและตำบลสะอาด อำเภอเมือง โดยไม่ได้มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ตลอดจนชาวบ้านให้ทราบถึงสิทธิในการโต้แย้งคัดค้าน และไม่ได้จัดให้มีการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดแก่ชุมชนตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ให้คำนิยาม “ผู้อนุญาต” หมายความว่า ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายตามความเหมาะสม ซึ่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๓๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยข้อ ๒.๑ มอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และข้อ ๒.๓ มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักโรงงานอุตสาหกรรมรายสาขา ๑-๕ มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาต อนุญาต สั่งการ อนุมัติ หรือดำเนินการ แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๗ วรรคสอง มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับโรงงานทุกประเภทหรือชนิดและทุกขนาด ดังนั้น การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ขอรับใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงงาน การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน นอกจากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เจ้าหน้าที่ยังต้องพิจารณาถึงรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดสิทธิในการรับฟังคู่กรณีว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน สำหรับกระบวนการในการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานของเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปสู่การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการอนุญาต

เพื่อให้สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับเรื่องราวการขออนุญาต ประกอบกิจการโรงงานถือปฏิบัติก่อนเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือข้าราชการ กรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้มีอำนาจออกใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงานพิจารณาอนุญาต ซึ่งหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนการอนุญาตดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียหรืออาจจะได้รับผลกระทบ จากการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงาน ตลอดจน ได้รับทราบถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจาก การประกอบกิจการโรงงานและการจัดการแก้ไขปัญหา โดยให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาส ได้แย้งคัดค้านพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานยืนยันข้อคัดค้านของตน อันเป็นการรับรองและ ค้ำประกันสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนมีสิทธิแสดงความคิดเห็น ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะอนุญาตหรือดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนและวิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณา ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน และมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีหน้าที่ รับเรื่องราวการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานต้องถือปฏิบัติก่อนเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมาย ให้มีอำนาจพิจารณาอนุญาต กรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของนาย ท. เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๔ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานของนาย ท. ปรากฏตามรายงานผลการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบ กิจการโรงงาน (แบบตรวจ ๐๑) ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ หัวข้อที่ ๕ เกี่ยวกับการควบคุม การปล่อยของเสีย มลพิษ สิ่งใด ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ระบุว่า มีน้ำทิ้งที่เกิดจากการประกอบกิจการประมาณ ๓,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วัน ผู้ขอรับใบอนุญาต ได้ใช้ระบบบำบัดน้ำทิ้งเป็นแบบบ่อหมักไร้อากาศ (Biogas System) รองรับน้ำทิ้งได้สูงสุด ๒๑๐,๙๓๖ ลูกบาศก์เมตร/วัน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่าสามารถรองรับน้ำทิ้งได้เหมาะสม และเพียงพอ และพบว่ามีฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ผู้ขอรับใบอนุญาตใช้ระบบบำบัดเป็นระบบ Multi Cyclone ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีความเหมาะสมและเพียงพอ จากรายงานดังกล่าว เห็นได้ว่า การประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังของนาย ท. อาจก่อให้เกิดมลพิษ ทางน้ำ คือ ปัญหาน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการ และมลพิษทางอากาศ คือ ปัญหาฝุ่นละออง

จากหม้อไอน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในละแวกใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงงาน และข้อเท็จจริงดังกล่าวถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน แต่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นได้มีหนังสือ ที่ ขก ๐๐๒๘(๓)/๐๗๗ และหนังสือ ที่ ขก ๐๐๒๘(๓)/๐๗๘ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงนายอำเภอและนายกเทศมนตรีขอให้ปิดประกาศสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น เรื่อง การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ฉบับที่ ๐๐๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๔ โดยประกาศฉบับดังกล่าวออกก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเข้าทำการตรวจและพิจารณาการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน (แบบตรวจ ๐๑) อีกทั้งในประกาศดังกล่าวก็มีได้ระบุถึงปัญหาน้ำทิ้งจากการประกอบกิจการและปัญหาฝุ่นละอองจากหม้อไอน้ำ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและระบบการบำบัด เป็นเหตุให้ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งโรงงานและอาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานไม่ทราบถึงข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว และไม่มีโอกาสโต้แย้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ การประกาศของสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นจึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดไว้ในหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังดังกล่าวได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสประชาชนดังกล่าวได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังทะเบียนโรงงาน เลขที่ ๓-๙(๒)-๒/๕๔ ขก ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้แก่นาย ท. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า แม้ศาลปกครองจะรับฟังว่าการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังทะเบียนโรงงาน เลขที่ ๓-๙(๒)-๒/๕๔ ขก ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ให้แก่นาย ท. มิได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวถือเป็นข้อบกพร่องในวิธีการพิจารณาทางปกครองและส่งผลเพียงทำให้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานไม่สมบูรณ์เท่านั้น ซึ่งความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองอาจดำเนินการให้สมบูรณ์ได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เห็นว่า แม้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดตามกรณีมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อได้มีการแก้ไขความไม่สมบูรณ์นั้นแล้ว ย่อมไม่เป็นเหตุทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขความไม่สมบูรณ์ตามกรณี (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือหากไม่มีการอุทธรณ์ ก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิได้รับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือรับฟังมาไม่สมบูรณ์ หากต่อมาเจ้าหน้าที่ได้จัดให้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลัง ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีในภายหลังก็ต้องอยู่ภายในระยะเวลาก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ไม่มี การอุทธรณ์ก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการนำคำสั่งทางปกครองนั้นไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง คือ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังให้แก่ นาย ท. โดยมีได้ให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลัง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศที่เกิดจากโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังดังกล่าวได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และให้โอกาสประชาชนดังกล่าวได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังที่ออกให้แก่ นาย ท. ด้วยการออกประกาศให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับการก่อสร้างโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังได้รับทราบถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม อันได้แก่ มลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน รวมถึงระบบบำบัดมลพิษทางน้ำและทางอากาศ และให้โอกาสประชาชนได้โต้แย้งคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็น ตลอดจนนำเสนอพยานหลักฐานของตนเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งคัดค้าน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจอ้างว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตแบริ่งมันสำปะหลังให้แก่ นาย ท. ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีการรับฟังคู่กรณีให้สมบูรณ์ในภายหลังตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑/๒๕๖๐)

คำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณี ถือเป็นคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคล เพราะแม้จะไม่ทำให้บุคคลนั้นต้องสูญเสียสิทธิ แต่บุคคลนั้นก็ไม่ได้สิทธิที่ต้องการ คำสั่งทางปกครองที่ไม่เปลี่ยนสถานะจากเดิมไปเป็นสถานะที่เป็นผลดีแก่ผู้รับคำสั่ง จึงถือเป็นคำสั่งที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จึงต้องรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม หรือเป็นกรณีที่ผู้จะรับคำสั่งทางปกครองไม่มีสิทธิตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งโรงงานผลิตอาหาร เป็นคำสั่งปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิและมิได้เข้าข้อยกเว้นที่จะรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง การที่เจ้าหน้าที่ไม่รับฟังคู่กรณี จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรับอนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงงานผลิตอาหารตามคำขอ เนื่องจากสถานที่ขออนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารตามคำขอดังกล่าวจะผลิตผลิตภัณฑ์เดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีคำสั่งให้ระงับการผลิตและให้พักใช้ใบอนุญาตผลิตอาหาร ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานผลิตอาหารและให้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงงานผลิตอาหารตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงงานผลิตอาหารจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่นั้น บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้เพื่อให้บังคับสำหรับคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี หาได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองทั้งหมดทุกประเภทแต่อย่างใดไม่หากคำสั่งทางปกครองใดไม่ใช่คำสั่งที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี หรือในกรณีที่คำสั่งอาจกระทบสิทธิของคู่กรณี แต่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมายตามมาตรา ๓๐ วรรคสองหรือวรรคสาม เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งย่อมมีอำนาจที่จะทำคำสั่งโดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด บัญญัติว่าคำสั่งทางปกครองใดอาจกระทบสิทธิของคู่กรณีหรือไม่นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีดังกล่าวไว้หรือไม่ หรือมีการรับรองสิทธิจากเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายแล้วหรือไม่ เป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่หากออกคำสั่งทางปกครองแล้ว สิทธิที่ได้รับ การรับรองหรือคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือจากการได้รับอนุญาตดังกล่าวของ คู่กรณีอาจได้รับความกระทบกระเทือนจากคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็จะต้อง ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เสียก่อน จึงจะออกคำสั่งได้ สำหรับคำสั่งทางปกครอง ที่ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของคู่กรณีถือเป็นคำสั่งที่กระทบต่อประโยชน์ได้เสียของบุคคล เพราะถึงแม้จะไม่ทำให้บุคคลนั้นต้องสูญเสียสิทธิ แต่บุคคลนั้นก็ได้สิทธิที่ต้องการ ดังนั้น คำสั่ง ทางปกครองที่ไม่เปลี่ยนสถานะจากเดิมไปเป็นสถานะที่เป็นผลดีแก่ผู้รับคำสั่ง ถือเป็นคำสั่ง ที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี คำสั่งทางปกครองที่ปฏิเสธสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องรับฟัง คู่กรณีก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา ๓๐ วรรคสองหรือวรรคสาม หรือในกรณีที่ผู้จะรับคำสั่งทางปกครองไม่ได้มีสิทธิ ตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง จำเป็นต้องออกคำสั่งบังคับกับผู้นั้น เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ต้องการออกคำสั่งเพื่อบังคับกับผู้ที่ฝ่าฝืน กฎหมายอย่างชัดเจนโดยปราศจากข้อสงสัย เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งก็ย่อมพิจารณาออกคำสั่งได้ โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

สำหรับกรณีการจัดตั้งโรงงานผลิตอาหารนั้น เมื่อผู้ยื่นคำขอได้ปฏิบัติตาม ครบตามหลักเกณฑ์และวิธีการซึ่งกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความใน พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว เจ้าหน้าที่ก็ต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต กรณีเจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งโรงงานผลิตอาหาร คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งปฏิเสธ

การก่อตั้งสิทธิ จึงเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี เจ้าหน้าที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่งตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสองหรือวรรคสาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตั้งโรงงานผลิตอาหาร โดยเหตุผลว่าเนื่องจากสถานที่ขออนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหารตามคำขอดังกล่าวจะผลิตผลิตภัณฑ์เดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาได้มีคำสั่งให้ระงับการผลิต การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ และมีคำสั่งให้พักใช้ใบอนุญาตผลิตอาหารไปแล้ว ซึ่งเป็นเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนการออกคำสั่ง เนื่องจากเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม อันเป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ แต่การพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อออกคำสั่งในกรณีนี้เป็นเพียงการพิจารณาในขั้นตอนการขออนุญาตตั้งโรงงานผลิตอาหาร ยังมิได้มีการผลิตผลิตภัณฑ์อาหารจากโรงงานแต่อย่างใด และแม้ผลิตภัณฑ์อาหารที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอตั้งโรงงานเพื่อผลิต จะเป็นผลิตภัณฑ์อาหารประเภทและชนิดเดียวกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งระงับการผลิต การจำหน่าย และมีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตผลิตอาหารแล้วก็ตาม แต่ผลิตภัณฑ์อาหารดังกล่าวมิได้เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคเนื่องจากตัวผลิตภัณฑ์โดยตรง แต่มีปัญหาในเรื่องของการโฆษณาสรรพคุณของอาหารอันเป็นเท็จ และการแสดงฉลากของอาหารที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยอาหาร จึงเป็นกรณีที่สามารปรับปรุ่แก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ฉะนั้น การเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งที่มีผลกระทบตอสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงมิได้ก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด ดังนั้น การออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานผลิตอาหารจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งไม่อนุญาตให้จัดตั้งโรงงานผลิตอาหาร จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๐/๒๕๕๕)

เมื่อคณะกรรมการประสานงานรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยระดับเขต ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการฯ จึงเป็นเพียงขั้นตอนภายในของ ฝ่ายปกครองที่ยังไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องให้เพิกถอนมติได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีอำนาจดุลพินิจที่จะประกาศ ให้บริเวณใดเป็นจุดผ่อนผันหรือยกเลิกการเป็นจุดผ่อนผันโดยคำนึงถึงความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองและปัญหาการจราจร และเมื่อการยกเลิก จุดผ่อนผันได้มีการประชุมชี้แจงเหตุผลความจำเป็นกับผู้ค้าขายโดยเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งการมีคำสั่งยกเลิกการเป็นจุดผ่อนผันมีเหตุผล สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และโดยสภาพความเป็นจริงของบริเวณจุดผ่อนผัน พืพาทได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่ง ทางปกครอง ผู้มีอำนาจคงจะไม่ประกาศให้บริเวณที่พืพาทเป็นจุดผ่อนผันและหากไม่เพิกถอน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ถือได้ว่ามีเหตุอันสมควรที่จะยกเลิก จุดผ่อนผัน ประกาศยกเลิกการเป็นจุดผ่อนผัน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบ ด้วยกฎหมาย และผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ใช้ดุลพินิจเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบทอดคนฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสืบทอดคนเป็นผู้ได้รับอนุญาต จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (ผู้อำนวยการเขตดุสิต) ให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะบริเวณ จุดผ่อนผันทางเท้าหน้าบ้านมั่งคศิลาถึงโรงพยาบาลนตร์ปารีส ถนนหลานหลวง บริเวณคลองลำปัก และบริเวณทางเท้าถนนลูกหลวงริมคลองผดุงกรุงเกษม ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ด้วยความเห็นชอบ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ได้ออกประกาศลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ประสานงานรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยระดับเขต โดยยกเลิกจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้า

ในที่สาธารณะของผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบแปดคน ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบแปดคนจึงได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมถึงนายกรัฐมนตรี ขอให้ทบทวนการยกเลิกจุดผ่อนผันดังกล่าว ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับไปพิจารณา ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ ให้ยุติจำหน่ายสินค้า ณ บริเวณดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบแปดคนทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานและมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม และมติของคณะกรรมการประสานงานรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยระดับเขตตามประกาศลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยระดับเขต โดยอาศัยอำนาจในทางบริหารทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ประกอบกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีได้บัญญัติถึงคณะกรรมการชุดดังกล่าว ตลอดจนมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้แต่อย่างใด คณะกรรมการชุดดังกล่าวจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมาย คงมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำหรือให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เกี่ยวกับเรื่องหาบเร่แผงลอยเท่านั้น มติของคณะกรรมการฯ จึงเป็นเพียงขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครองที่ยังไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบแปดคน ผู้ฟ้องคดีทั้งหกสิบแปดคนจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการประสานงานรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยระดับเขตได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๔ และมาตรา ๔๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้สามารถปรุงอาหารขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือในสถานสาธารณะได้ตามวันเวลาที่กำหนดโดยความเห็นชอบ

ของเจ้าพนักงานจราชกร และเมื่อกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจดุลพินิจกำหนดจุดผ่อนผันได้ในทางกลับกัน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองย่อมมีอำนาจดุลพินิจที่จะให้มีการยกเลิกจุดผ่อนผันได้เช่นกัน เมื่อมีเหตุผลความจำเป็นหรือเมื่อปรากฏว่าข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งมีผลให้การกำหนดจุดผ่อนผันดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไปหรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคใดที่เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะแล้วประโยชน์สาธารณะจะเสียหายมากกว่า ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ สั่งให้ผู้ค้ายุติการจำหน่ายสินค้าบริเวณดังกล่าวภายในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อันเป็นการยกเลิกจุดผ่อนผันเดิมที่เคยประกาศไว้และเป็นการยกเลิกการอนุญาตให้จำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะที่เคยอนุญาตไว้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมมีอำนาจกระทำได้ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๔๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้คำสั่งอนุญาตจุดผ่อนผันหรือให้ยกเลิกจุดผ่อนผันกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยตรงดังที่ได้กล่าวแล้ว แต่กฎหมายเฉพาะที่บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด กระบวนการหรือขั้นตอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะมีคำสั่งจึงถือเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมโดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีการประชุมชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีคำสั่งยกเลิกจุดผ่อนผันให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบถึงสามครั้ง ก่อนที่จะให้มีการยกเลิกจริงตั้งแต่วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ตามประกาศลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงหลักฐานของตนอย่างเต็มที่แล้วตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกเลิกจุดผ่อนผันตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงออกโดยชอบด้วยขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการมีคำสั่งอนุญาตจุดผ่อนผันหรือให้ยกเลิกจุดผ่อนผัน กฎหมายเฉพาะได้แก่ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยตรงที่จะพิจารณามีคำสั่งดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสม

คำสั่งอนุญาตจุดผ่อนผันจึงเป็นคำสั่งที่ให้สิทธิชั่วคราวโดยสภาพ แต่การมีคำสั่งหรือยกเลิกคำสั่ง ก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย โดยที่อำนาจในการประกาศ ให้บริเวณใดเป็นจุดผ่อนผันหรือยกเลิกการเป็นจุดผ่อนผัน เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ การประกาศให้เป็น จุดผ่อนผันหรือการยกเลิกจุดผ่อนผันจึงต้องคำนึงถึงความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมืองและปัญหาการจราจรเป็นหลักในการพิจารณา อันเป็นเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว เมื่อพิจารณาเหตุผลในการยกเลิกจุดผ่อนผันที่พิพาทนอกจากเหตุผลตามที่สำนักงาน บริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งมีที่ทำการอยู่ในบ้านมิ่งคศิลาได้มีหนังสือร้องขอให้ ปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณาจัดระเบียบจุดผ่อนผันที่พิพาทโดยให้เหตุผลว่า บ้านมิ่งคศิลา เป็นสถานที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน การที่มีผู้จำหน่ายสินค้าทำให้ขาด ความสวยงาม เสี่ยงสภาพภูมิทัศน์ของอาคารซึ่งเป็นสถานที่ราชการและโบราณสถานและทำให้ ยากต่อการรักษาความปลอดภัยให้แก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และ ภาคเอกชนที่ต้องเดินทางมาร่วมประชุมบ่อยครั้งในฐานะประธานและคณะกรรมการนโยบาย การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ชี้แจงต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า จุดที่ผ่อนผันดังกล่าวอยู่ริมถนนหลานหลวงซึ่งเป็นถนนสายที่เชื่อมต่อระหว่างทางด่วนกับถนน ราชดำเนินมุ่งสู่เกาะรัตนโกสินทร์ อันเป็นเส้นทางสำคัญที่ใช้ในการต้อนรับราชอาคันตุกะ หรือแขกของรัฐบาลเข้าสู่พระบรมมหาราชวังหรือทำเนียบรัฐบาล ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมีแผนที่จะทำการปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์บริเวณดังกล่าวให้สวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงมีเหตุผล สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันของบริเวณ จุดผ่อนผันที่พิพาท จะเห็นว่าถนนสายดังกล่าวมีสภาพการจราจรที่คับคั่งมาก เพราะนอกจาก เป็นถนนสายสำคัญที่เชื่อมต่อทางด่วนกับถนนราชดำเนิน ซึ่งต้องรองรับรถที่ลงจากทางด่วน เพื่อแล่นเข้าสู่เกาะรัตนโกสินทร์ จึงมีรถใช้เส้นทางนี้จำนวนมากแล้ว บริเวณใกล้เคียงยังมีรางรถไฟ ตัดผ่านซึ่งเป็นเส้นทางรถไฟสายที่สำคัญเนื่องจากแล่นเข้าสู่สถานีหัวลำโพง ดังนั้น รถไฟ ทุกขบวนทั้งขาขึ้นหรือขาล่องจะต้องแล่นผ่านจุดตัดกับถนนสายนี้ ทำให้รถที่ผ่านเส้นทางนี้ ต้องเสียเวลารอรถไฟทุกขบวนที่เข้าหรือออกจากหัวลำโพง การจราจรในบริเวณนี้จึงติดขัดมาก และหากยังคงปล่อยให้บริเวณดังกล่าวเป็นจุดผ่อนผันต่อไปตามเดิม ก็ยิ่งจะเป็นการเพิ่มปัญหา การจราจรให้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ค้าจะเริ่มทำการค้าในช่วงเย็นและมีการนำแผงค้ามาจัดวาง ในบริเวณที่พิพาทตั้งแต่ช่วงเวลา ๑๖ นาฬิกา เป็นต้นไป ซึ่งเป็นช่วงที่การจราจรคับคั่งที่สุด อีกทั้ง

ผู้ค้าจะวางอุปกรณ์ริมถนนและมีการจอดรถซ้อนคัน ๒ ถึง ๓ คัน ทำให้เสียช่องทางเดินรถ ประกอบทั้งการจอดรถของประชาชนที่มาซื้อสินค้าและเป็นจุดจอดรถประจำทางที่ประชาชนจะมารอขึ้นรถ รวมทั้งแะซื้อสินค้า มีผลให้รถยนต์ทุกชนิดที่แล่นผ่านบริเวณนี้จะต้องชะลอความเร็วหรือหยุดรอเมื่อมีประชาชนเดินข้ามถนน จึงก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดอย่างมาก และยังก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงความไม่ปลอดภัยในชีวิตของประชาชนที่ต้องอาศัยทางเท้าในการสัญจรไปมาที่ต้องลงไปเดินบนถนนแทนทางเท้า กรณีจึงถือได้ว่ามีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะทำคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คงจะไม่ประกาศให้บริเวณที่พิพาทดังกล่าวเป็นจุดผ่อนผัน และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ถือได้ว่ามีเหตุอันสมควรที่จะยกเลิกจุดผ่อนผันที่พิพาทตามประกาศฉบับลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ใช้ดุลพินิจเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๒/๒๕๕๗)

การยกเลิกประกาศสอบราคาเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง แต่ต้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผลเพียงพอที่จะสามารถแสดงให้เห็นว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการพัสดุ และต้องคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ กรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดซึ่งถือเป็นผู้ชนะการสอบราคาไม่ได้กระทำผิดเงื่อนไขตามประกาศสอบราคาของหน่วยงานของรัฐ และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบราคาดำเนินการโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามระเบียบ ทั้งยังไม่พ้นระยะเวลาการยื่นราคา ๙๐ วัน แต่หน่วยงานของรัฐได้มีประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาดังกล่าวด้วยเหตุผลว่าเนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดจากความบกพร่องในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐเอง จึงถือเป็นการใช้ดุลพินิจยกเลิกประกาศสอบราคาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นธรรมกับผู้ชนะการสอบราคาซึ่งเชื่อโดยสุจริตว่าตนมีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น

โดยที่ประกาศยกเลิกประกาศสอบราคาถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กระทบสิทธิผู้ชนะการสอบราคาซึ่งมีสิทธิได้เข้าทำสัญญาจ้างอยู่ก่อนการยกเลิกประกาศสอบราคา ที่พิพาท หน่วยงานของรัฐจึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการยกเลิกประกาศสอบราคา เพื่อให้ผู้ชนะการสอบราคาดังกล่าวได้รับทราบและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อมิได้ให้โอกาสดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ แม้ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ จะไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดส่งประกาศสอบราคา แก่ผู้รับจ้างรายหนึ่งรายใดโดยเฉพาะ แต่การที่หน่วยงานของรัฐได้มีประกาศสอบราคาครั้งใหม่ ซึ่งหากมีเจตนาสุจริตก็ควรจะใช้ดุลพินิจจัดส่งประกาศสอบราคาครั้งใหม่ให้แก่ผู้ชนะการสอบราคาครั้งก่อนที่ถูกลบเลิกการสอบราคาไปด้วย การที่มิได้ดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการยกเลิกการประกาศสอบราคาพิพาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ชนะการสอบราคาครั้งแรกได้รับความเสียหาย โดยเสียสิทธิเข้าทำสัญญาจ้างกับหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่ง

**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่
หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้น**

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ประกาศสอบราคา ก่อสร้างถนนจำนวน ๒ โครงการ โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด ได้ยื่นซองเสนอราคาตามประกาศสอบราคาทั้งสองโครงการดังกล่าว คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ได้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติถูกต้องตรงตามเงื่อนไข เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด และอยู่ในวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ จึงเห็นควรเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญาก่อสร้างทั้ง ๒ โครงการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ได้พิจารณาอนุมัติตามเสนอ พร้อมทั้งได้กำหนดเงื่อนไขในการเรียกเข้าทำสัญญาว่าจะทำสัญญาเมื่อมีงบประมาณเพียงพอ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเข้าทำสัญญาจ้างทั้งสองรายการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเลิกการประกาศสอบราคาทั้งสองโครงการ โดยอ้างเหตุผลว่ามีงบประมาณไม่เพียงพอ ทั้งที่เวลายื่นราคาของผู้เสนอราคาได้ยังไม่ครบตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการสอบราคา หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศสอบราคาจ้างครั้งใหม่ และได้อนุมัติให้ห้างหุ้นส่วนจำกัด ข. ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะการสอบราคา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่แจ้งประกาศสอบราคาจ้างครั้งใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีเสนอราคาแข่งขันกับผู้เสนอราคารายอื่น และเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในอันที่จะเข้าทำสัญญาจ้างก่อสร้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และสูญเสียผลประโยชน์และกำไรที่ควรจะได้รับจากการที่เสนอราคาได้ทั้งสองรายการ จึงเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินจำนวน ๑๑๔,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีหน้าที่ร่วมกับคณะผู้บริหารท้องถิ่นในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและติดตามเกี่ยวกับงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการทุจริตเงินงบประมาณ และเพื่อให้มีการใช้จ่ายงบประมาณที่ส่อไปในทางทุจริต ซึ่งในการดำเนินการสั่งซื้อหรือส่งจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งอนุญาตให้สั่งซื้อหรือส่งจ้าง และยกเลิกการสั่งซื้อหรือส่งจ้างนั้นได้ โดยการยกเลิกการสั่งซื้อหรือส่งจ้างด้วยวิธีการสอบราคานั้น ข้อ ๒๙ (๓) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้กำหนดเหตุที่จะสั่งยกเลิกการสั่งซื้อหรือส่งจ้างไว้เหตุเดียวแต่เพียงว่า ในกรณีที่ราคา

ของผู้เสนอราคาต่ำสุดยังสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง และคณะกรรมการเปิดซองเรียกผู้เสนอราคา มาต่อรองราคาใหม่พร้อมกันแล้วไม่ได้ผล ให้เสนอความเห็นต่อประธานกรรมการบริหาร เพื่อประกอบการพิจารณาว่าจะสมควรลดรายการ ลดจำนวนหรือลดเนื้องานหรือขอเงินเพิ่มเติม หรือยกเลิกการสอบราคาเพื่อดำเนินการจัดซื้อหรือจ้างใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้ระเบียบข้างต้น จะมีได้กำหนดไว้โดยตรงว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจยกเลิกประกาศสอบราคาในกรณีอื่น ๆ แต่ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ตามกฎหมายในการออกคำสั่งย่อมมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนออกมานั้นได้ หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าเงื่อนไขที่จะยกเลิกหรือ เพิกถอน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศยกเลิกประกาศสอบราคาที่ได้ออกมา ก่อนหน้านั้น โดยให้เหตุผลว่างงบประมาณไม่เพียงพอ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจ สั่งอนุญาตให้สั่งซื้อหรือสั่งจ้าง แต่การใช้ดุลพินิจยกเลิกประกาศสอบราคาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจะต้องชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผลเพียงพอที่สามารถแสดงให้เห็นว่าเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส และมีประสิทธิภาพในการจัดซื้อจัดจ้าง และสามารถตรวจสอบได้ด้วย ซึ่งมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้บัญญัติว่า ในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึง ประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และ ประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน ดังนั้น ก่อนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงบประมาณรายจ่ายและติดตาม เกี่ยวกับงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรตรวจสอบว่ามีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนิน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้หรือไม่ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของทางราชการ และประชาชนผู้เข้าเสนอราคา เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดเงื่อนไขของ การสอบราคา หรือเสนอราคาโดยไม่สุจริต หรือมีการสมยอมราคากันอย่างไม่เป็นธรรม อีกทั้ง กรณียังไม่พ้นระยะเวลาการยื่นราคา ๙๐ วัน ตามที่ได้กำหนดไว้ในเงื่อนไขของการสอบราคาจ้าง ที่พิพาท และยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบราคาดำเนินการสอบราคาและพิจารณาผล การสอบราคาโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศยกเลิก การประกาศสอบราคาเนื่องจากงบประมาณไม่เพียงพอ จึงเกิดขึ้นจากความผิดและความบกพร่อง

ในการบริหารงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแต่เพียงฝ่ายเดียวที่ไม่ควบคุมตรวจสอบหรือ
 ปรับแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เพียงพอก่อนที่จะออกประกาศสอบราคา ดำเนินการสอบราคา
 และพิจารณาอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคา แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะอ้างว่าการบริหาร
 งบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ผิดพลาดไปมาก แต่ก็เพียงพอให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบ
 จากการประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาดังกล่าว นอกจากนี้ ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ที่อ้างว่า ข้อ ๕.๕ ของเงื่อนไขการสอบราคา กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีสิทธิจะไม่รับ
 ราคาต่ำสุดหรือราคาหนึ่งราคาใดหรือราคาที่เสนอทั้งหมดก็ได้ และอาจพิจารณาเลือกจ้างในจำนวน
 หรือขนาดหรือเฉพาะรายการหนึ่งรายการใด หรืออาจจะยกเลิกการสอบราคาโดยไม่พิจารณา
 จัดจ้างเลยก็ได้สุดแต่จะพิจารณานั้น เห็นว่า การใช้ดุลพินิจยกเลิกการสอบราคาด้วยเงื่อนไข
 ดังกล่าวก็จะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีเหตุผล รวมทั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์
 ของทางราชการและของประชาชนควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศ
 ยกเลิกการประกาศสอบราคาโดยให้เหตุผลว่า งบประมาณไม่เพียงพอจึงเป็นการใช้ดุลพินิจ
 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่โปร่งใส และไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเชื่อโดยสุจริตว่าตนมีสิทธิ
 เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

นอกจากนี้ โดยที่ประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาดังกล่าวเป็นคำสั่ง
 ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
 ประกอบกับข้อ ๑ (๓) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่เสนอราคา
 ต่ำสุดและมีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วน จนคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้เสนอความเห็น
 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการสอบราคา จึงถือว่า
 ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้เข้าทำสัญญาจ้างตามประกาศสอบราคาดังกล่าว แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
 ได้มีประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาจ้างทั้งสองโครงการดังกล่าว จึงถือว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดี
 ที่จะได้เข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับผลกระทบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคู่กรณีในการที่
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการออกประกาศยกเลิกประกาศสอบราคา และเมื่อประกาศยกเลิก
 ประกาศสอบราคาจ้างดังกล่าวกระทบสิทธิผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิที่จะเข้าทำ
 สัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ในการออกประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาจ้าง
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกประกาศยกเลิกประกาศ
 สอบราคาให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน
 ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อการแจ้งข้อเท็จจริงและให้โอกาส

ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานดังกล่าวมิใช่กรณีที่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อประโยชน์สาธารณะอันจะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม และมีใช้กรณีที่โดยสภาพ เห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๔) ตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ได้ดำเนินการออกประกาศยกเลิก การประกาศสอบราคาโดยได้ปิดประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาไว้ ณ ที่ทำการของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าได้ไปตรวจดูประกาศที่สถานที่ปิดประกาศของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลายครั้ง แต่ไม่พบเห็นประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบถึงประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาดังกล่าวจากการที่ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ สอบถามไปยังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่าจะเรียกให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำ สัญญาจ้างเมื่อใด โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ แจ้งเหตุผล ที่ไม่เรียกผู้ฟ้องคดีเข้าทำสัญญา และจัดส่งประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาทั้งสองโครงการ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อันเป็นเวลาหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการสอบราคาจ้างครั้งใหม่ ตามประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง สอบราคาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซอยอยู่เจริญ หมู่ที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้อนุมัติให้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. เป็นผู้ชนะการสอบราคาจ้างครั้งใหม่ ตามบันทึกคณะกรรมการเปิดซอง สอบราคา ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีโอกาสที่จะโต้แย้งประกาศยกเลิก การประกาศสอบราคาดังกล่าวได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้แจ้งข้อเท็จจริงและให้โอกาสผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุมัติให้ชนะการสอบราคาและมีสิทธิเข้าทำสัญญาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ก่อนการออกประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคา จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีประกาศ องค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง ยกเลิกการประกาศสอบราคา ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่า ได้ดำเนินการออกประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง สอบราคาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว มิได้มีเจตนากีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสเข้าร่วมการเสนอราคา ในการประกาศสอบราคาจ้างครั้งใหม่นั้น โดยที่ข้อ ๒๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ให้ดำเนินการดังนี้ (๑) ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่าสิบวันทำการ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุ ส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้น

โดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับด่วนพิเศษให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ ไม่น้อยกว่าห้าราย กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อการจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอ แล้วแจ้งให้นายอำเภอทราบ ... จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่จะต้องจัดส่งประกาศสอบราคาให้แก่ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างรายหนึ่งรายใด โดยเฉพาะ คงกำหนดแต่เพียงว่าให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดส่งประกาศสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพหรือรับจ้างทำงานนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กรณีจึงเป็นการที่กฎหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจดุลพินิจในการจัดส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคา ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ในการดำเนินการออกประกาศองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง สอบราคาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เผยแพร่ประกาศสอบราคาดังกล่าวไปยังอำเภอและจังหวัด และผู้ประกอบการอื่น ๆ อีก จำนวน ๕ ราย อันถือเป็นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ชนะการสอบราคาในการสอบราคาก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก และโครงการก่อสร้างถนนลาดยาง รวมทั้งเคยมีสิทธิที่จะเข้าทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะออกประกาศผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกการประกาศสอบราคาจ้างทั้งสองโครงการดังกล่าว ดังนั้น หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเจตนาสุจริตก็ควรใช้ดุลพินิจจัดส่งประกาศสอบราคาจ้างครั้งใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จัดส่งประกาศสอบราคาจ้างครั้งใหม่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การที่ผู้ชนะการสอบราคาจ้างครั้งใหม่ได้เสนอราคาในวงเงินที่สูงกว่าที่ผู้ฟ้องคดีเคยเสนอไว้ในโครงการเดิมถึง ๕๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ได้มีการปรับลดขนาดในการก่อสร้างและปรับลดวงเงินงบประมาณลงจากเดิม ก็ยิ่งสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จงใจหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสเข้าร่วมการเสนอราคาในการประกาศสอบราคาจ้าง โดยการยกเลิกการประกาศสอบราคาครั้งก่อนและดำเนินการประกาศสอบราคาครั้งใหม่อันจะถือเป็นการดำเนินการครั้งแรกของโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ซึ่งเป็นงบประมาณจากเงินจ่ายขาดเงินสะสม และมีลักษณะปริมาณงานและราคาที่แตกต่างไปจากโครงการเดิม ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต้องแจ้งประกาศสอบราคาครั้งนี้ให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยตรง เนื่องจากไม่มีระเบียบกำหนด ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาพฤติการณ์จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตและไม่โปร่งใส และส่อเจตนา

ไปในทางขัดขวางกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสเข้าร่วมการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เพียงใด เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาจ้างเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด อีกทั้งได้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติจากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาว่ามีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขการสอบราคาและได้รับความเห็นชอบให้ว่าจ้างตามโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ต้องเสียสิทธิเข้าทำสัญญาจ้างตามโครงการดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒สังกัดอยู่ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว สำหรับค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมเสนอราคาจ้างทั้งสองโครงการนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเสนอราคา และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศยกเลิกการประกาศสอบราคาจ้างดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียโอกาสในการเข้าทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งเสียโอกาสหรือเสียประโยชน์ในการเข้าร่วมการแข่งขันเพื่อเสนอราคาในโครงการอื่น ๆ หรือกับผู้ว่าจ้างรายอื่น เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตว่าตนจะได้รับการทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และรอที่จะเข้าทำสัญญาจ้างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่เมื่อยังมิได้มีการลงนามทำสัญญาจ้าง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงอาจมีไม่มากนัก ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดตามข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้ว การที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๒๓,๐๐๐ บาท จึงเหมาะสมแก่กรณีแล้ว

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๔/๒๕๖๒)