

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๐๕/๒๕๖๗

เรื่อง การควบคุมอาคารและการผังเมือง (การก่อสร้างอาคาร (เต็นท์) โดยไม่ได้รับอนุญาต)

: การที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างเต็นท์บนที่ดินของเอกชน โดยภายในเต็นท์มีการใช้ไฟฟ้า มีการต่อก๊อกน้ำเพื่อให้ภายในเต็นท์ และมีท่อระบายน้ำของเทศบาลสำหรับใช้เทน้ำทิ้ง เต็นท์ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นซึ่งบุคคลสามารถเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ อันถือเป็น "อาคาร" ตามบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งข้อ ๙ ของกฎกระทรวง ว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้อาคารที่มีลักษณะเป็นเต็นท์ หรือปะรำชั้นเดียว เพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว และไม่ใช่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรือการศึกษา โดยมีกำหนดเวลารื้อถอนไม่เกินสิบวัน ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เต็นท์พิพาทมีเสาเป็นท่อเหล็กยึดไว้กับพื้นซีเมนต์ซึ่งเป็นที่ดินของเอกชน มีโครงหลังคาเป็นท่อเหล็ก มีผ้าใบกันน้ำคลุมหลังคาทั้งหมด และมีส่วนที่ยื่นออกมาเพื่อกันแดดหรือฝนโดยใช้เชือกยึดติดกับพื้น โดยผู้ฟ้องคดีได้ใช้พื้นที่ภายในเต็นท์พิพาทประกอบกิจการร้านอาหารจานเดียว อันเป็นการใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม และได้ใช้ประโยชน์ในเต็นท์พิพาทมาเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี โดยไม่ได้มีกำหนดระยะเวลาการรื้อถอนไว้ จึงไม่มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ชั่วคราว แต่มีลักษณะเป็นการใช้อาคารที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขที่จะได้รับการยกเว้นตามข้อ ๙ ของกฎกระทรวงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือแจ้งการก่อสร้างเต็นท์พิพาทต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของเต็นท์พิพาทจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือแจ้งการก่อสร้างเต็นท์พิพาทได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๒๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑)

๒. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๘ (มาตรา ๓๙ ทวิ)

๓. กฎกระทรวง ว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผัน หรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๕๐ (ข้อ ๙)

โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ให้นิยามคำว่า "อาคาร" ไว้ว่า หมายถึง ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ ซึ่งคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างเต็นท์ขนาด ๔ x ๖ เมตร จำนวน ๑ หลัง บนที่ดินของเอกชน โดยภายในเต็นท์มีการใช้ไฟฟ้าสำหรับเป็นปลั๊กไฟ หลอดไฟ มีระบบการตัดกระแสไฟฟ้าเมื่อเกิดไฟฟ้าลัดวงจร รวมทั้งมีก๊อกน้ำเพื่อให้ภายในเต็นท์

และด้านหน้าของเต็นท์มีทอระบายนํ้าของเทศบาลที่ผู้ฟ้องคดีใช้หน้าทิ้ง เต็นท์พิพาทจึงมีลักษณะเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลสามารถเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ อันถือเป็น "อาคาร" ตามบทนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแม้ข้อ ๙ ของกฎกระทรวง ว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผันหรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๕๐ จะกำหนดให้อาคารที่มีลักษณะเป็นเต็นท์ หรือปะรำชั้นเดียว เพื่อใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว และไม่ใช่อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรือการศึกษา โดยมีกำหนดเวลารื้อถอนไม่เกินสิบวัน ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แต่คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างเต็นท์พิพาทตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเป็นสถานที่ประกอบกิจการร้านอาหารจานเดียวจำหน่ายให้กับลูกค้า อันเป็นการค้าขายซึ่งถือเป็นการใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในเต็นท์พิพาทมาเป็นเวลาประมาณ ๑๐ ปี โดยไม่ปรากฏว่าได้กำหนดเวลาการรื้อถอนเต็นท์ไว้ว่าเป็นเมื่อใดหรือจะเลิกประกอบกิจการเมื่อใด และจากพยานหลักฐานภาพถ่ายเต็นท์ของผู้ฟ้องคดี เห็นได้ว่า เต็นท์พิพาทมีเสาเป็นท่อนเหล็ก ขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางประมาณ ๒ นิ้ว รวม ๖ เสา เสาสูงประมาณ ๓ ถึง ๔ เมตร ยึดไว้กับพื้นซีเมนต์ซึ่งเป็นที่ดินของเอกชน มีโครงหลังคาเป็นท่อนเหล็ก มีผ้าใบกันน้ำคลุมหลังคาทั้งหมด และมีส่วนที่ยื่นออกมาเพื่อกันแดดหรือฝนโดยใช้เชือกยึดติดกับพื้น กรณีจึงต้องถือว่า การใช้ประโยชน์เต็นท์พิพาทไม่มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ชั่วคราว แต่มีลักษณะเป็นการใช้อาคารที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา และเป็นการใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม ซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขที่จะได้รับการยกเว้นตามข้อ ๙ ของกฎกระทรวง ว่าด้วยการยกเว้น ผ่อนผันหรือกำหนดเงื่อนไขในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารฯ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อสร้างเต็นท์พิพาทต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือแจ้งการก่อสร้างต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๓๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๘ อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างเต็นท์พิพาทลงบนที่ดินเอกชนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นข้างต้นเป็นกรณีที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีเมืองปาดอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ (๒) และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของเต็นท์พิพาทจนกว่าจะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือแจ้งการก่อสร้างเต็นท์พิพาทจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาลและเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดภูเก็ต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่สั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกัน ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คำสำคัญ : การก่อสร้างเต็นท์/การก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต/กรณีที่สามารถแก้ไข
เปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้/การห้ามใช้อาคาร/การใช้อาคารที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา/
การใช้ประโยชน์อาคารเป็นการชั่วคราว/อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม

ไม่มีสิทธิทำการค้าในที่สาธารณะ – ไม่มีสิทธิฟ้องเพิกถอนประกาศให้ย้ายออกจากพื้นที่ !

โดย ลุงถูกดอง

เป็นที่ทราบกันว่า ... ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น อีกนัยหนึ่งคือเป็นผู้ถูกกระทบสิทธิที่กฎหมายรับรองคุ้มครองไว้ จึงมีปัญหาที่น่าสนใจว่า ... หากผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเรื่องซึ่งตนมิได้มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น สำนักงานเขตมีประกาศให้ผู้ค้าออกจากพื้นที่สาธารณะที่เคยผ่อนปรนให้ค้าขายกันมานาน แต่อยู่ ๆ กลับสั่งให้ออกจากพื้นที่ เช่นนี้ ... ผู้ค้าจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ? ในบทความนี้ ... มีคำตอบครับ !

✦ เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ค้าหาบเร่ – แผงลอย บริเวณถนนสาธารณะสายหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานคร อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนจากการที่คณะกรรมการจัดระเบียบหาบเร่ – แผงลอย มีมติไม่เห็นชอบให้บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ทำการค้าในที่สาธารณะ ผู้อำนวยการเขตจึงได้ออกประกาศให้กลุ่มผู้ค้าซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีย้ายออกจากพื้นที่ภายในเวลาที่กำหนด

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ตนกับพวกได้ประกอบการค้าขายบริเวณที่พาหนะจอดเนื่องกันมานาน และสำนักงานเขตก็รับทราบและไม่มีการจับกุม นอกจากนี้ กลุ่มผู้ค้าได้ยื่นข้อเรียกร้องไปยังผู้ค้านับตั้งแต่สมัยอดีตผู้ว่า คนเก่า และลงทะเบียนผู้ค้า (ลงทะเบียนแจ้งความประสงค์ที่จะทำการค้าในที่ดังกล่าวต่อสำนักงานเขต) ต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนประกาศที่พิพาท รวมทั้งให้ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างกลุ่มผู้ฟ้องคดีและหน่วยงานในกำกับ ในการหาทางออกเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนแก่กลุ่มของผู้ฟ้องคดี



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครอง

ข้อกฎหมายที่สำคัญ : พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใด (1) ปรงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานที่สาธารณะ ... วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (1) ... ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร มาตรา 39 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ ...

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมิฉะนั้นเกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกประกาศพิพาท อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพื้นที่พิพาทได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นพื้นที่ทำการค้า ขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ และไม่เคยประกาศกำหนด จุดผ่อนผันให้ทำการค้าหาบเร่ – แฉะลอย ตามมาตรา 20 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 การที่ผู้ฟ้องคดีเข้าไปค้าขายหรือจำหน่ายสินค้า ในบริเวณดังกล่าวถือเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กรณีจึงไม่ใช่เป็นผู้มีสิทธิทำการค้าและการขาย หรือจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะพื้นที่พิพาท

เมื่อไม่มีสิทธิทำการค้าในพื้นที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีย่อมมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการที่ผู้อำนวยการเขตออกประกาศให้ผู้ฟ้องคดี และกลุ่มผู้ค้าออกจากพื้นที่ดังกล่าว และไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนการที่ผู้อำนวยการเขตได้ผ่อนปรน (ไม่จับกุม) ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำการค้า ในบริเวณนั้นมาเป็นเวลานานเพียงใด ก็ไม่มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเข้าไปทำการค้าโดยฝ่าฝืนกฎหมายนั้นเกิดสิทธิ ที่จะเข้าไปทำการค้าในพื้นที่พิพาทได้โดยชอบแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1029/2567)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

สรุปได้ว่า บุคคลใดจะมีสิทธิประกอบการค้าขายบนถนนหรือทางสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรได้ประกาศให้ถนน หรือทางสาธารณะบริเวณนั้นเป็นจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าได้ และจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้จำหน่ายสินค้าในบริเวณดังกล่าวด้วย หากมิได้รับอนุญาตและไม่ได้มีการประกาศกำหนดให้เป็นจุดผ่อนผัน การที่บุคคลนั้นเข้าไปค้าขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ จึงเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งการที่ผู้มีอำนาจ เช่น เทศกิจ ไม่ทำการจับกุม ถือเป็นการผ่อนปรน ไม่มีผลทำให้เกิดสิทธิที่จะเข้าไปทำการค้าขายได้โดยชอบแต่อย่างใด เมื่อไม่มีสิทธิทำการค้าในที่สาธารณะ ย่อมไม่มีสิทธิฟ้องเพิกถอนประกาศ ให้ย้ายออกจากพื้นที่ได้ ด้วยประการฉะนี้ครับ ...

นอกจากนี้ เคยมีกรณีพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครอง เนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ผ่อนปรน ให้มีการค้าขายบริเวณทางสาธารณะ โดยเจ้าพนักงานจราจรไม่ได้ให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องปฏิบัติในการดูแลรักษาทางสาธารณะ สนใจศึกษาเพิ่มเติมจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 262/2567 ได้ครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355 และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับ

คดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์”)



<https://aclib.admincourt.go.th/>

เล่นไฮโลว์ในที่ทำงาน : ถูกร้องแต่ไม่ถูกดำเนินคดีอาญา โฉนผู้บังคับบัญชาให้พ้นตำแหน่ง !

โดย นายปกครอง

ในช่วงที่ผ่านมา ... เราอาจได้ยินนโยบายเรื่องศาลาในถูกกฎหมายหรือร่างกฎหมายบ่อนเสรี อยู่บ่อย ๆ ซึ่งก็มีทั้งผู้เห็นด้วยและผู้คัดค้าน ด้วยมีทั้งข้อดี-ข้อเสียหลากหลายมุมมอง โดยไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การพนันขั้นต่อด่าง ๆ สำหรับเมืองพุทธนั้น ถือว่าเป็นทางนำไปสู่ความเสื่อม รวมทั้งยังผิดกฎหมายถ้ามิได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง และก็ไม่อาจปฏิเสธได้อีกเช่นเดียวกันว่า มีการลักลอบเล่นการพนันกันอยู่เนื่อง ๆ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวและมีการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ให้มีการจับกุมผู้กระทำความผิด รวมถึงร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เล่นการพนันด้วย

สำหรับคอลัมน์ “กฎหมายฝ่ายปกครอง” ฉบับนี้ก็เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐคือผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้ลักลอบเล่นการพนันในสถานที่ราชการ และมีผู้แจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมทั้งร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา โดยผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวได้แย้งว่าเป็นการกลั่นแกล้งทางการเมือง สุดท้ายแล้วเรื่องได้ถึงศาลปกครอง ซึ่งบทสรุปคดีนี้ ... จะลงเอยอย่างไร ไปติดตามกันครับ

ข้อเท็จจริงของคดีมีอยู่ว่า ... ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ปรากฏข้อมูลในสื่อออนไลน์ (YouTube) ว่าผู้ฟ้องคดีและผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตั้งวงมั่วสุ่มเล่นการพนันกันในเวลาราชการ นายอำเภอทราบเรื่องจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผลการสอบสวนพบว่าการพนันจริง โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าแม้จะเป็นพฤติกรรมที่ไม่ดีและผิดกฎหมาย แต่ไม่ถึงกับเป็นพฤติกรรมที่สังคมไม่ยอมรับ โดยยังมีการเล่นการพนันที่ถูกกฎหมายหากได้รับอนุญาต และการเล่นพนันไม่ใช่สิ่งชั่วร้ายหากไม่ได้เล่นอย่างทุ่มเทหรือเป็นอาชญา แต่อาจจะเข้าข่ายเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงหรือเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ ควรรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และยุติเรื่องในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริง

ต่อมา นายอำเภอได้รายงานไปยังผู้ว่าฯ ซึ่งพิจารณาแล้วมีคำสั่งจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยผลการสอบสวนเป็นไปในทางเดียวกับผลการสอบสวนของนายอำเภอ แต่ผู้ว่าฯ เห็นว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอจึงให้สอบสวนเพิ่มเติม โดยมีคำสั่งจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลผู้เป็นกรรมการสอบสวนเดิม คราวนี้ผลการสอบสวนสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมเล่นการพนันชนิดไฮโลว์ อันเป็นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามเด็ดขาด และเล่นในห้องปิดกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งอยู่ในบริเวณสำนักงานเทศบาลตามที่ถูกร้องเรียนจริง พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล เห็นควรเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าฯ จึงส่งเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวให้รัฐมนตรีฯ พิจารณา ต่อมารัฐมนตรีฯ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี

ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า ตนไม่ได้ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการเล่นการพนันอันผิดกฎหมาย รวมทั้งไม่มีพฤติกรรมหรือกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม

หรือปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย แก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการแต่อย่างใด กรณีร้องเรียนดังกล่าวเกิดจากการมีผู้กลั่นแกล้ง ให้อำนาจเพื่อหวังผลทางการเมือง ภาพที่เห็นเป็นเพียงการสาธิตการเล่นไฮโลว์โดยมิได้มีการเอาเงิน หรือทรัพย์สินแต่อย่างใด คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน (โดยมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการ) และคำสั่ง ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดทำให้ตนเสื่อมเสียเกียรติยศ และศักดิ์ศรี ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ว่าฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และรัฐมนตรีฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ชำระเงินค่าขาดประโยชน์ ค่าตอบแทนประจำเดือน นับแต่วันฟ้องจนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการ เลือกลงนายกเทศมนตรีใหม่

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ผู้ว่าฯ เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ซึ่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีที่มีการร้องเรียน รวมทั้ง ให้มีการสอบสวนเพิ่มเติม และมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน โดยผู้ฟ้องคดีได้รับทราบการดำเนินการ ดังกล่าวโดยตลอดและมีได้คัดค้านในขณะนั้น ประกอบกับไม่ปรากฏข้อกำหนดใดกำหนดให้ผู้ว่าฯ ต้องผูกพัน หรือยึดถือผลการสอบสวนหรือความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนชุดใดเป็นสำคัญ การดำเนินการสอบสวน ของผู้ว่าฯ จึงเป็นไปตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ประกอบกับข้อกำหนดของ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔

ทั้งนี้ ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน (ชุดใหม่) ผลการสอบสวนสอดคล้องกับ การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน (ชุดเดิม) ที่มีความเห็นตรงกันว่า ผู้ฟ้องคดีและบุคลากรในสังกัด เทศบาลได้ลักลอบเล่นการพนันไฮโลว์ตามที่ปรากฏในภาพถ่ายและคลิปวิดีโอจริง และตามภาพถ่าย และคลิปวิดีโอที่ผู้ร้องเรียนได้นำมามอบให้คณะกรรมการสอบสวนเพิ่มเติม ปรากฏวันและเวลาที่มีการ เล่นการพนันซึ่งเป็นวันและเวลาราชการ ในส่วนของพยานบุคคลซึ่งเป็นพนักงานเทศบาล และพนักงานจ้าง ที่มีการสอบสวนเพิ่มเติม ต่างให้ถ้อยคำสอดคล้องตรงกันว่ามีการเล่นการพนันไฮโลว์ในห้องป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล โดยมีการเล่นทั้งในและนอกเวลาราชการจริงตามที่มีการร้องเรียน

ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงาน ดำรวจ ซึ่งเป็นเอกสารประกอบคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยยอมรับว่าภาพในคลิปและสถานที่เป็นภาพของตนและข้าราชการในเทศบาลจริง แต่ภาพที่เห็นไม่ได้มีการ เล่นพนันไฮโลว์เอาทรัพย์สินกันแต่อย่างใด หากแต่เป็นการสาธิตการเล่นการพนันไฮโลว์ให้ผู้ฟ้องคดี ดูเท่านั้น ซึ่งตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นเพียงการสาธิตวิธีการเล่นและเป็นการสันนิษฐานการนั้น ขัดแย้งกับ ผลการสอบสวนที่ปรากฏภาพถ่ายและคลิปวิดีโอการเล่นพนันไฮโลว์ของผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาล

เป็นเวลาหลายครั้งต่างกรรมต่างวาระในสถานที่แห่งเดียวกัน โดยเป็นอาคารที่ทำการของหน่วยงานที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

อีกทั้งบุคคลที่ร่วมเล่นการพนันต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายระดับชั้นของเทศบาล และเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี การให้ถ้อยคำของบุคคลดังกล่าวซึ่งเป็นผลลบแก่ทั้งตนเองและผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้บังคับบัญชา ย่อมมีน้ำหนักให้รับฟังว่าเป็นจริงตามที่ยืนยัน ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่ปล่อยปละละเลยหรือมีส่วนรู้เห็นเป็นใจร่วมเล่นการพนันด้วยแล้ว บุคคลเหล่านี้ย่อมไม่กล้าเหิมเกริมเล่นการพนันในสถานที่ดังกล่าว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นกิจกรรมเพื่อการสันถนาการเท่านั้น แต่ด้วยการจัดให้มีการเล่นการพนันในสถานที่ราชการ ถือเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม และนอกเหนือความคิดของวิญญูชนคนทั่วไป และไม่มีน้ำหนักให้รับฟังได้

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ร่วมกับพนักงานเทศบาล เล่นการพนันเอาทรัพย์สินกันในวันราชการและในสถานที่ราชการ แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวถูกดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการเล่นการพนันอันผิดกฎหมายก็ตาม แต่การที่ไม่ได้ถูกดำเนินคดีอาญาย่อมไม่มีผลให้รับฟังว่าไม่มีการกระทำความผิดกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น และตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ การเล่นการพนันไฮโลว์ต้องห้ามมิให้มีการอนุญาต เว้นแต่รัฐบาลจะเห็นสมควรอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ โดยการออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในส่วนของข้าราชการทั่วไปหากได้กระทำความผิดในเรื่องดังกล่าว รัฐบาลนับแต่อดีตได้กำหนดแนวทางการลงโทษทางวินัยในสถานหนัก อันแสดงถึงการให้ความสำคัญในทางป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดลักษณะนี้

ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีมีตำแหน่งเป็นถึงนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของเทศบาล มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่กลับมีพฤติการณ์ในลักษณะรู้เห็นและร่วมเล่นการพนันประเภทที่กฎหมายห้ามขาดในอาคารที่ทำการของเทศบาล โดยไม่แยแสถึงฐานะของตนที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน กรณีถือได้ว่ากระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน และถือเป็นการประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ การที่รัฐมนตรีฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๘๘/๒๕๖๗)

จากคดีดังกล่าวสรุปได้ว่า การเล่นพนันที่ต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ถือเป็นการกระทำความผิด และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นถึงผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วยแล้ว ย่อมได้รับโทษสถานหนัก ทั้งนี้ แม้จะมีได้ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญา แต่หากมีการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า มีพฤติการณ์เล่นการพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินกันโดยผิดกฎหมายจริง ย่อมถือว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว อันเข้าข่ายเป็นการ

ปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือหน่วยงาน อันเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นได้ ... นั้นเองครับ

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์ <https://aclib.admincourt.go.th/>)



<https://aclib.admincourt.go.th/>
