

ภาคผนวก

○ คำพิพากษา

(ପ୍ର. ୧୫)



คดีหมายเลขดำที่ ๖๕๘/๒๕๔๙

คดีหมายเลขแดงที่ ๒๑๗๔/๒๕๕๐

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๗ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { บริษัท นครหลวงคอนกรีต จำกัด ผู้ฟ้องคดี
นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ที่ ๑
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตจังหวัดนนทบุรี ที่ ๒
เทศบาลนครนนทบุรี ที่ ๓ ผิดกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและฟ้องเพิ่มเติมว่า เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จบนโฉนดเลขที่ ๓๖๐๕, ๓๖๐๖ ถนนเลี้ยวเมืง หมู่ที่ ๓ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งอนุญาต



๒

ในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ และเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดี ได้ชำระค่าธรรมเนียมและได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง แบบ อ.๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขอเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารข้างต้น โดยมีเหตุผลว่า เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้บริเวณที่ดินดังกล่าวเป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ห้ามตั้งโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้หารือไปยัง คณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้รับคำตอบว่าใบอนุญาตที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้ผู้ฟ้องคดีหลังกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับแล้วไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเพิกถอนใบอนุญาตที่ออกให้ ผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลนับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ว่าคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งเพิกถอนใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ตามแบบ อ.๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เป็นคำสั่งที่ถูกต้องแล้วเนื่องจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ดำเนินการ ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดให้บริเวณพื้นที่ที่ขออนุญาต เป็นพื้นที่ห้ามก่อสร้างอาคารประเภทโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ และการเพิกถอน คำสั่งกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่รู้ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิ่งทราบถึงเหตุ เพิกถอนเมื่อชาวบ้านร้องเรียน จึงให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเพิกถอน ใบอนุญาตและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม และใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ สร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าว ไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานทำผลิตภัณฑ์ คอนกรีตผสมเสร็จต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ เจ้าหน้าที่ของ



๓.

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงรับคำขอในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ และในวันดังกล่าว นายธนพงศ์ ธนเดชากุล รองนายกเทศมนตรีนครซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ในขณะนั้นได้อนุญาตให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างได้ อันเป็นไปตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๒ โดยได้อนุญาตเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ก่อนมีกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฯ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมรับใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตรวจสอบแบบพร้อมกับ มีคำสั่งอนุญาตและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาชำระค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาตถือว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุม อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เสร็จเรียบร้อยแล้ว การชำระค่าธรรมเนียมกับการรับใบอนุญาต เป็นเพียงรูปแบบไม่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด ต่อมาแม้ว่าจะมีประกาศผังเมืองกำหนดพื้นที่ห้ามก่อสร้างโรงงาน ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ก็ไม่มีผลกระทบกับการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เนื่องจากตาม มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดไว้ว่า "ห้ามมิให้ บุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองร่วนั้น เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฯ" ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ บังคับผังเมืองรวม คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า "การที่เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองที่ดินได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการต่อเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจและได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ย่อมถือว่าผู้นั้นได้เริ่มใช้ประโยชน์จากที่ดินแล้ว ดังนั้น การได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการก่อนมีกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยยังไม่มี การก่อสร้างหรือยังไม่ได้ประกอบกิจการในที่ดิน จึงถือว่าผู้นั้นได้เริ่มใช้ประโยชน์จากที่ดินแล้ว นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง



๔

หรือประกอบกิจการเป็นคั่นไป" ตามคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าต้องได้รับใบอนุญาตก่อน จึงจะถือว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้วินิจฉัยว่าผู้อุทธรณ์ที่ได้แก้ไขแบบแปลนตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น รวมทั้งได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมถึงแม้ว่ายังไม่ได้รับอนุญาตก่อสร้าง ก็ถือว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว

หนึ่งในเรื่องเดียวกันนี้ผู้ฟ้องคดีถูกอุทสากรรมจังหวัดไม่อนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน และได้ขออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก็วินิจฉัยเห็นชอบด้วยข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี หากแม้จะฟังว่าการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกต้อง แต่การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายดังกล่าวต้องทราบหรือควรต้องทราบในวันดังกล่าวหรือในระยะเวลาใกล้เคียงกันหลังจากนั้น นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรียังมีหนังสือแจ้งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตต่างๆ ที่จะมีผลกระทบภายหลังที่มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งในที่นี้ก็คือหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เป็นเวลาเกือบ ๘ เดือนนับจากวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับ หรือหลังจากออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารถึงเกือบ ๖ เดือน จึงเกินกว่าระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทำให้การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากฟังได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารแบบ อ.๑ ของผู้ฟ้องคดีนั้นชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีก็จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทน



๕

ความเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองในที่นี้คือการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโรงงานได้ ตามนัยของมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และได้ทำสัญญาเช่าที่ดินและก่อสร้างโรงงานตามที่ได้รับอนุญาต โดยค่าก่อสร้างโรงงาน เป็นเงินจำนวน ๑๑,๑๔๓,๕๒๘.๖๔ บาท ค่ารื้อถอนเครื่องจักรและสิ่งปลูกสร้าง เป็นเงินจำนวน ๔๕๕,๘๙๒.๗๖ บาท ค่าปรับปรุงพื้นที่ดินเจ้าของที่ดินที่เช่าเป็นเงินจำนวน ๑,๗๑๒,๐๐๐ บาท ค่าเช่าที่ดินเดือนละ ๙๐,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๓ ปี รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๓,๒๔๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจ ๒๙,๕๐๐,๐๐๐ บาท ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีนี้ ๓๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าเสียหายทั้งสิ้น ๔๖,๓๕๑,๔๒๑.๔๐ บาท จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง

๑. เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ นบ.๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และขอให้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามแบบ อ.๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ มีผลบังคับต่อไป และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในความเสียหายที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจประกอบกิจการได้นับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดคือ ค่าเช่าเดือนละ ๙๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจจำนวน ๑๐ ปี จำนวน ๒๙,๕๐๐,๐๐๐ บาท ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายดำเนินการก่อนฟ้องคดี ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๒. เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในค่าเสียหายที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจประกอบกิจการได้จากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดคือ ค่าเช่าเดือนละ ๙๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจจำนวน ๑๐ ปี จำนวน ๒๙,๕๐๐,๐๐๐ บาท ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายดำเนินการก่อนฟ้องคดี ๓๐๐,๐๐๐ บาท



๖

๓. ในกรณีที่ศาลปกครองไม่เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินค่าทดแทนความเสียหายจำนวน ๔๖,๓๕๑,๔๒๑.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับตั้งแต่วันฟ้อง จนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จะชำระเงินเสร็จ

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความสูงสุดแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ตามแบบ ข.๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตรวจสอบเอกสารแล้วให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ช่วยเร่งพิจารณาตรวจสอบและอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงได้ดำเนินการเรื่องพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างให้ผู้เกี่ยวข้องพิจารณาในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งในด้านการตรวจเรื่องผังเมืองก็ได้ตรวจในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ขณะนั้นยังไม่มียกกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับจึงให้ความเห็นควรอนุญาต จนกระทั่งนายธนพงศ์ ธนเดชากุล รองนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครนนทบุรีได้ลงนามอนุญาตในคำขออนุญาตก่อสร้างตามแบบ ข.๑ ต่อมาประมาณวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ร.ง.๔ ทะเบียนโรงงานเลขที่ จ.๓-๔๘ (๑) -๔๔/๔๘ นบ ที่ ป.๕๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมประกอบเรื่องขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน และในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้มาชำระค่าธรรมเนียมตรวจแบบ จำนวนเงิน ๔,๑๒๑ บาท และรับใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ.๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ วันที่ในแบบ อ.๑ เป็นวันเดียวกันวันที่ชำระค่าธรรมเนียมซึ่งปฏิบัติเช่นนี้มาโดยตลอดในการลงวันที่ออกใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ.๑ ซึ่งเป็นคนละวันกันกับวันที่นายกเทศมนตรีลงนามในแบบคำขออนุญาต ตามแบบ ข.๑ ต่อมาจังหวัดนนทบุรี ได้ส่งหนังสือ



ที่ มท ๐๘๓๗.๔/๒๘๓๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีมีการร้องเรียนของประชาชนหมู่บ้านณรงค์สุขนิเวศน์ ว่าได้รับความเดือดร้อนเรื่องมลพิษจากการก่อสร้างโรงงานผสมปูนซีเมนต์สำเร็จรูป และแจ้งด้วยว่าพื้นที่ดังกล่าวห้ามก่อสร้างโรงงาน และโรงงานปูนซีเมนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตภายหลังกฎกระทรวงประกาศใช้บังคับ โดยจังหวัดนนทบุรีได้รับหนังสือร้องเรียนเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ และก่อนหนังสือจังหวัดนนทบุรีส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จังหวัดนนทบุรีได้เคยแจ้งด้วยวาจากับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการชัดเจนในการพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือสำนักงานเทศบาลนครนนทบุรีที่ ๕๒๐๐๘/๕๐๐๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ หาหรือแนวทางปฏิบัติการบังคับใช้การออกใบอนุญาตก่อสร้างไปยังกรมโยธาธิการและผังเมือง ต่อมากรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๘๓๗๗ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ แจ้งข้อหาหรือโดยสรุปว่าวันที่อนุญาตในใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ.๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ลงนามยอมมีผลตั้งแต่วันที่ปรากฏในใบอนุญาต เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลังกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรีมีผลบังคับใช้แล้วนั้นไม่ถูกต้องและสามารถเพิกถอนใบอนุญาตได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างตามหนังสือเทศบาลนครนนทบุรีที่ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขออุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ พร้อมกับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรีที่ นบ ๐๐๒๐/๓๐๕ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบและดำเนินการต่อไป ตามหนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี ที่ นบ ๐๐๒๐/๓๐๖ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่า การที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจากผู้มีอำนาจ และได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือให้ประกอบกิจการจากเจ้าหน้าที่ย่อมถือว่าผู้นั้นได้เริ่มใช้ประโยชน์



๘

จากที่ดินแล้ว ดังนั้น การได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โดยยังไม่มี การก่อสร้างในที่ดินจึงถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์จากที่ดินแล้ว นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหรือประกอบกิจการเป็นต้นไป และผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ถือว่าเป็นวันที่ได้รับอนุญาตนั้น วันดังกล่าวถือไม่ได้ว่าเป็นวันที่ได้รับใบอนุญาต เป็นเพียงวันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งตามแบบคำขอเป็นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารดัดแปลงอาคารหรือรื้อถอนอาคารอันเป็นการขออนุญาตตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕/ซึ่งบัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าผู้ใดจะก่อสร้างอาคารต้องได้รับใบอนุญาตและตามมาตรา ๓๙ ทวิ ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งเช่นกันว่ากรณีไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาต เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบรับแจ้งก็ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนก่อน ซึ่งรวมถึงการชำระค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้าง ด้วยเหตุผลตามกฎหมายดังกล่าววันที่ได้รับอนุญาตคือวันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตคือวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ดังนั้นข้อความที่นายธนพงศ์ ธนเดชากุล บันทึกรว่าอนุญาตในคำขอ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นใบอนุญาตที่ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น และใบอนุญาตตามแบบ อ.๑ ต้องเป็นใบอนุญาตตามที่กำหนดแบบฟอร์มไว้ตามกฎหมาย/ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หากคำสั่งอนุญาตก่อสร้างอาคารออกให้ไม่ถูกต้อง แต่การเพิกถอนคำสั่งที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในเรื่องนี้ขัดต่อมาตรา ๔๙ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่รู้ถึงเหตุที่ให้เพิกถอน และเห็นว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องทราบในระยเวลานั้นหรือใกล้เคียง ดังนั้นการแจ้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ หลังกฎกระทรวงฯ ใช้บังคับเกือบ ๖ เดือน จึงเกิน ๙๐ วัน คำสั่งเพิกถอนจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ในการเพิกถอนถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้กระทำภายในกำหนด ๙๐ วัน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



๔

พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ เชื่อโดยสุจริตมาตลอดว่าได้ออกใบอนุญาตโดยถูกต้อง มิได้ออกหลัง กฎกระทรวงฯ แต่อย่างใด ต่อมาจังหวัดนนทบุรีได้รับเรื่องร้องเรียนจากชาวบ้านหมู่บ้าน ณรงค์สุขนิเวศน์ โดยได้แจ้งทางวาจาแก่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีการตรวจสอบความถูกต้อง โดยมีหนังสือหารือกรมโยธาธิการและผังเมือง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับหนังสือร้องเรียนจากประชาชนหมู่บ้านณรงค์สุขนิเวศน์ และเห็นว่าเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อม จึงมอบให้สำนักการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมตรวจสอบ ซึ่งใช้ตามคำฟ้องที่ว่าชาวบ้านยื่นร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ ตามคำฟ้องแต่อย่างใด และในวันที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้รู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คือวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่กรมโยธาธิการและผังเมืองตอบข้อหารือ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ แบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เพื่อมีคำสั่งแจ้ง การเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ.๑ จึงไม่เกิน ๙๐ วัน ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย แล้วที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เมื่อนายกเทศมนตรีได้อนุญาตในแบบคำขอตามแบบ ข.๑ แล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ทราบและให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมรับใบอนุญาต ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะชำระ ค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาตตามแบบ อ.๑ ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ก็เป็น แต่เพียงแบบพิธีเท่านั้น แม้ต่อมากระทรวงฯ ออกใช้บังคับในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ก็ไม่มีผลกระทบกับการที่เจ้าหน้าที่อนุญาตไปแล้ว ตามข้อเท็จจริงเมื่อกรมโยธาธิการและ ผังเมืองได้ตอบข้อหารือเห็นว่า วันที่ถือเป็นวันที่อนุญาต คือวันที่ลงในใบอนุญาตตาม แบบ อ.๑ คือวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการอนุญาตหลังกฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ จึงยังถือมิได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อนุญาตก่อนกฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการ ออกคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และสำหรับกรณีที่ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี มีหนังสือถึงหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี



ที่ นบ ๐๐๒๐/ว.๒๖๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อโดยสุจริต
 ว่าเป็นการออกใบอนุญาตโดยถูกต้องจึงถือไม่ได้ว่าได้รับรู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนในวันที่
 ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่กล่าวว่าตาม
 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รู้ถึงเหตุในการเพิกถอน
 ใบอนุญาตเมื่อชาวบ้านร้องเรียนต่อเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ นั้น
 ขัดต่อเหตุผลและความเป็นจริงนั้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาโดยใช้เหตุผล
 แตกต่างกับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา แต่ก็ได้มีคำวินิจฉัยว่า การเพิกถอนใบอนุญาต
 ก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ไม่เกิน ๙๐ วัน นับแต่วันรู้ถึงเหตุที่จะต้อง
 เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง/ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชี้ค่าเสียหายนั้น
 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ต้องรับผิดชอบชี้ค่าเสียหาย เพราะตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีข้อ ๓
 ที่อ้างว่าหากฟังได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร
 ของผู้ฟ้องคดีนั้นชอบด้วยกฎหมาย ต้องชำระค่าเสียหายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓
 ไม่ต้องรับผิดชอบชี้ค่าเสียหายเพราะตามใบอนุญาตตามแบบ อ.๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘
 ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ กำหนดในข้อ ๔(๑) ว่า ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตาม
 หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น
 ซึ่งออกตามความในมาตรา ๘ (๑๑) แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
 (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร
 พ.ศ. ๒๕๒๒ และแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕
 ประกอบกับตราอย่างคำเตือนที่ประทับบนแบบ อ.๑ กำหนดว่า เจ้าของอาคารและผู้ควบคุม
 งานต้องปฏิบัติตามใบอนุญาต แบบแปลน เงื่อนไขและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด
 มิฉะนั้นจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาคำข้อเท็จจริงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดี
 เพียงแต่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ อ.๑ เท่านั้นได้ดำเนินการก่อสร้างไป
 โดยยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือ สถานที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการ
 ก่อสร้างทางเข้า-ออก รดยังเป็นฟุตบาท (ทางเข้าสำหรับคนเดิน) ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ต้อง
 ดำเนินการขออนุญาตกับกรมทางหลวงชนบท เพื่อทำทางเข้า-ออก รดยนต์ รดบรทุก
 เพื่อเข้าดำเนินการก่อสร้าง แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ดำเนินการขออนุญาต กลับนำรถบรรทุกต่าง ๆ



ซับซ้อนฟุตบอล โดยมิได้รับอนุญาตแต่อย่างใด กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม
จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคาร
ผู้ฟ้องคดีจึงต้องถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามข้อ ๔ (๑)
และตราประทับคำเตือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประทับบนใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ
เมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลทำให้พื้นที่
ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่สามารถก่อสร้างโรงงานทำผลิตภัณฑ์
คอนกรีต ผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมเสร็จ การที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างจึงไม่อาจ
เรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้ ตามพระราชบัญญัติการชดเชยและ
ถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรค ๓ กำหนดไว้ว่า ผู้ใดจะทำการถมดินที่มีพื้นที่
เกินกว่า ๒,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องแจ้งการถมดินนั้นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่
เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ปรับและถมดินโดยมิได้แจ้งการถมดิน
ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการก่อสร้างรั้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓
ไม่ได้อนุญาตให้ก่อสร้าง เมื่อการดำเนินการก่อสร้างอาคารยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นค่าก่อสร้างดังกล่าวได้ ที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้อง
เป็นค่าเสียโอกาสทางธุรกิจนั้น เป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีคาดหวังเอาโดยไม่มีหลักฐาน
ที่ผู้ฟ้องคดีว่าจะได้กำไรจากการประกอบธุรกิจ ซึ่งธุรกิจที่ผู้ฟ้องคดีจะประกอบกิจการนั้น
เป็นการประกอบธุรกิจบริเวณที่เป็นย่านที่มีประชาชนหนาแน่น ย่อมก่อให้เกิดมลพิษ
ผู้ประกอบกิจการจะต้องหยุดประกอบกิจการโดยทางราชการต้องมีคำสั่งให้หยุดประกอบ
กิจการซึ่งผู้ประกอบกิจการไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ได้ และหาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
มิได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง โรงงานของผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถเปิดดำเนิน
กิจการได้ เนื่องจากยังมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ
การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเชื่อว่ามีสามารถอนุญาตได้เพราะได้มีประชาชน
ร้องเรียนต่อทางราชการเนื่องจากบริเวณก่อสร้างมีประชาชนอาศัยอยู่มากทำให้
เสี่ยงอันตรายต่อประชาชนที่อยู่บริเวณดังกล่าว ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ชดใช้
ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีนั้น เนื่องจาก
การดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องกระทำโดยผู้ฟ้องคดีเองและ



ในการดำเนินคดีปกครองนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องมีค่าใช้จ่ายแก่ทนายความแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่ไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายและคำสั่งให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและถึงแม้ว่าจะกระทำละเมิดก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นคำฟ้องที่เคลือบคลุมไม่สามารถทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใจและต่อสู้คดีได้ถูกต้อง กล่าวคือตามคำฟ้องบรรยายว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาบรรยายว่าหากแม้จะฟังว่าการเพิกถอนใบอนุญาตถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นได้ว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการขัดกันเองและไม่แน่นอนเพราะข้อเท็จจริงเป็นสองประการในคราวเดียวเช่นนั้นไม่ได้ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ต้องปฏิบัติตามหนังสือตอบข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยราชการของกระทรวงมหาดไทยที่ควบคุมกำกับดูแล พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าวันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตคือวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ดังนั้นจึงไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีใช้ประโยชน์จากที่ดินมาก่อนเพราะผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหลังจากวันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยเพราะผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาต ตามแบบ ข.๑ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ด้วยเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการสำรวจและออกแบบก่อสร้างพร้อมทั้งขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนที่กฎกระทรวงฯ ออกใช้จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินก่อนที่กฎกระทรวงฯ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวต่อไปแม้เมื่อมีกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว ในเรื่องการตีความคำว่า



“การใช้ประโยชน์จากที่ดิน” นั้นคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยโดยเป็นการตีความเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗ ที่มุ่งจะคุ้มครองผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป ดังนั้นคำว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินต้องตีความว่าเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้นเพราะแสดงให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์ ไม่จำกัดถึงกับว่าได้รับใบอนุญาต โดยความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาตีความว่าแม้ยังไม่ได้มีการก่อสร้างก็ถือว่าได้ใช้ประโยชน์แล้ว ดังนั้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าคำอนุญาตให้นับจากวันที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างน่าจะไม่ต้อง เพราะว่าการที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับใบอนุญาตนั้นต้องชำระค่าธรรมเนียมก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ก่อนวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เลี้ยวผู้ฟ้องคดีจะต้องไปชำระค่าธรรมเนียม และการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระค่าธรรมเนียมก็เป็นการแจ้งโดยวาจาในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ (ในส่วนนี้ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขคำฟ้อง โดยให้ตัดคำว่า “และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมทั้งให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมรับใบอนุญาต” จากฟ้องเดิม) ดังนั้นวันที่ได้รับอนุญาตที่ถือว่าใช้ประโยชน์ตามความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาควรเป็นวันที่เจ้าหน้าที่อนุญาตและการตีความของคณะกรรมการการกฤษฎีกาเป็นการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๗ ไม่ใช่เป็นการวินิจฉัยและตีความตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินหมายความว่าผู้ฟ้องคดีต้องได้รับใบอนุญาตจึงไม่น่าจะถูกต้อง จริ่งอยู่ที่การก่อสร้างอาคารผู้ฟ้องคดีจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้นอนุญาตให้ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนที่กฎกระทรวงใช้บังคับสามารถจะใช้ประโยชน์ที่ดินได้ต่อไป ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตและได้รับอนุญาตก่อนที่กฎกระทรวงใช้บังคับ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับใบอนุญาตก่อสร้างภายหลังก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีการใช้ประโยชน์มาก่อนที่กฎกระทรวงใช้บังคับ ตามมาตรา ๒๗ วรรค ๒ ซึ่งการตีความของผู้ฟ้องคดีนี้ตรงกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่เคยวินิจฉัยว่าในกรณีที่ผู้ขออนุญาตได้จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม



ทั้งๆ ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างถือได้ว่าผู้ขออนุญาตได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน ตามมาตรา ๒๗ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าวันที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้รู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คือวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้แจ้งหนังสือตอบข้อหารือนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นต้องรู้กฎหมายหรือประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตต่างๆ ที่มีผลกระทบภายหลังทราบถึงการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งในที่นี้ก็รวมหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรจะต้องรู้ถึงเหตุอันจะแจ้งเพิกถอน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับแจ้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เป็นเวลาเกือบ ๘ เดือนนับจากวันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับ หรือหลังจากออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารถึงเกือบ ๖ เดือน เกินกว่าระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงทำให้การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ รู้ถึงเหตุในการเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อชาวบ้านร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่ารู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนใบอนุญาตในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้แจ้งหนังสือตอบข้อหารือ จึงขัดต่อเหตุผลและความเป็นจริง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าวันที่รู้คือวันที่กรมโยธาธิการและผังเมืองตอบข้อหารือนั้น ปราศจากเหตุผล เพราะหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้หารือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมืองก็จะมีวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะรู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนแต่อย่างใด ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้นไม่น่าจะถูกต้องเพราะว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานผู้ฟ้องยอมมีสิทธิก่อสร้างโรงงาน แต่ในการก่อสร้างโรงงานของผู้ฟ้องคดีหากผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎ



ข้อบังคับใดก็เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้น หากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายใดผู้ฟ้องคดีก็ต้องได้รับโทษตามกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับนั้นๆ จึงเป็นคนละเรื่องกับการเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างทางเข้า-ออก ที่ก่อสร้างต่อกรมทางหลวงชนบทแล้ว แต่ในขณะที่อยู่ในขั้นตอนอนุญาตของกรมทางหลวงชนบท ได้มีการโอนย้ายงานดังกล่าวให้อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี ระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีจะไปยื่นเรื่องขออนุญาตก่อสร้างต่อกรมทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้เพิกถอนใบอนุญาตผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตก่อสร้างดังกล่าว อย่างไรก็ตามที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตต่อกรมทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี ผู้ฟ้องคดีก็มีความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการขออนุญาตใช้ฟุตบาทเป็นทางเข้า-ออกเท่านั้นไม่มีส่วนเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสามารถก่อสร้างโรงงานได้จึงได้ดำเนินการไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าเสียหายเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คือ นายคมแสงบำรุง หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ลงนามในการอนุญาตขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคาร ได้มาร่วมกับผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชาวบ้านผู้ร้องเรียนเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการปรับและถมดินโดยมิได้แจ้งการถมดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พร้อมทั้งก่อสร้างรั้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ไม่ได้อนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นค่าก่อสร้างได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้แจ้งการถมดินหรือก่อสร้างรั้วแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และ ที่ ๓ ซึ่งอาจเป็นความผิดตามกฎหมายก็ไม่เกี่ยวกับประเด็นการเรียกค่าเสียหาย ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า ค่าเสียหายทางธุรกิจเป็นค่าเสียหายที่เลื่อยลอย ไม่มีหลักฐานนั้น ค่าเสียหายทางธุรกิจเป็นค่าเสียหายที่สามารถประมาณการได้ เป็นการคำนวณตามหลักทางธุรกิจ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า โรงงานของผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเปิดดำเนินการได้ เนื่องจากยังมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข



พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เป็นเพียงการคาดเดาของผู้ถูกฟ้องคดีแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นการให้การที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นการเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการขออนุญาตดังกล่าวก็ต้องอยู่ในความควบคุมจะกระทำก็ต่อเมื่อก่อสร้างโรงงานเสร็จและจะประกอบกิจการ ส่วนข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ฟ้องคดียังก่อสร้างโรงงานไม่แล้วเสร็จ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการยื่นอุทธรณ์ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องจ่าย ค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายโดยตรงและเป็นจริงที่เกิดขึ้นจริงอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงถือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในการวินิจฉัยอุทธรณ์เนื่องจากเป็นคำสั่งที่เป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และแม้กระทำละเมิดก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาโดยเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ถูกต้องตามกฎหมาย เท่ากับว่าเป็นการยืนยันการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องร่วมรับผิดชอบ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นฟ้องที่เคลือบคลุมนั้น ค่าฟ้องมิได้ชัดเจนและไม่ใช่ค่าฟ้องเคลือบคลุมเพราะว่าสิ่งที่บรรยายมิใช่ข้อเท็จจริงในคดีที่ไม่แน่นอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะหลงต่อสู้คดี แต่เป็นค่าฟ้องที่ต้องอาศัยข้อวินิจฉัยของศาลในการตีความกฎหมายควบคุมอาคารและผังเมืองว่าหากศาลเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่งออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายผังเมืองทำให้เกิดผลก็คือต้องยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่ถ้าหากศาลเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่งที่ออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ นั้นชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็ยังคงต้องใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในคำสั่งปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในครั้งแรกที่ออกใบอนุญาต และดำเนินการก่อสร้างไปดังกล่าว การประกอบกิจการของผู้ฟ้องก็ไม่ได้เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษและเป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อประชาชนแต่อย่างใด โรงงานของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงโรงงานเล็กๆ ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดมลพิษ และปัจจุบันก็ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมด้วยแล้ว



ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การเพิ่มเติมว่า ในคำคัดค้านคำให้การที่ว่า “ในส่วนนี้ ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขคำฟ้องโดยให้ตัดคำว่า และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมทั้งให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมใบอนุญาต จากฟ้องเดิม” เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับในคำฟ้องว่า ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ซึ่งเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเสียเปรียบ จึงขอแก้ไขทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีหลงประเด็นในการต่อสู้คดี ตามคำคัดค้านคำให้การที่ว่า เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นต้องรู้กฎหมายหรือประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ เชื่อโดยสุจริตมาตลอดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้ออกใบอนุญาตโดยถูกต้อง มิได้ออกหลังกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่อย่างใด เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามอนุญาตให้คำขออนุญาตก่อสร้าง เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงยังไม่ทราบเหตุแห่งการเพิกถอน วันที่รู้เหตุอันจะแจ้งเพิกถอน คือวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่กรมโยธาธิการและผังเมืองตอบข้อหารือ ตามคำคัดค้านคำให้การที่ว่ารับใบอนุญาตก็เป็นเพียงแบบพิธีเท่านั้น ไม่มีผลกระทบกับการที่เจ้าหน้าที่อนุญาตไปแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ นั้น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑ ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการก่อสร้างได้เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาต คือ แบบ อ.๑ ดังนั้น ใบอนุญาตจึงมิใช่แบบพิธี แต่เป็นข้อกำหนดของกฎหมาย เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ตอบข้อหารือว่าการออกใบอนุญาตไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี ตามคำคัดค้านคำให้การว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิก่อสร้างโรงงาน หากผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎบังคับใดก็เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับนั้น จึงเป็นคนละเรื่องกับการเรียกค่าเสียหายนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขจึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในคำสั่งใบอนุญาตตามแบบ อ.๑ จึงไม่อาจได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อกรมทางหลวงชนบทยังมิได้ออกใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการทำทางเข้า-ออก ซึ่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการทำลาย



ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้เสียหาย อันเป็นการมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตก่อสร้างตามแบบ อ.๑ และผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ก่อสร้างโรงงานของผู้ฟ้องคดีโดยเชื่อโดยสุจริตว่าผู้ฟ้องคดีสามารถก่อสร้างโรงงานได้ เนื่องจากได้ยื่นขอและได้รับอนุญาตก่อนวันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าเสียหายนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งใบอนุญาตก่อสร้างแบบ อ.๑ เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนเงื่อนไขตามกฎหมายในใบอนุญาตก่อสร้าง แบบ อ.๑ และถือว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดฐานทำลาย ทำให้เสียหาย ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเชื่อโดยสุจริตว่าผู้ฟ้องคดีสามารถก่อสร้างโรงงานได้ เนื่องจาก นายคม บำรุงแสง หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มาร่วมกับผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชาวบ้านผู้ร้องเรียนเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น นายคมฯ ได้เข้าร่วมชี้แจงกับประชาชนจริง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อโดยสุจริตว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกคำสั่งอนุญาตโดยถูกต้อง เจ้าหน้าที่จึงได้ชี้แจงให้ประชาชนทราบ ภายหลังเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ ๓ ได้ทราบมูลเหตุแห่งการเพิกถอนใบอนุญาต จึงต้องปฏิบัติตามหน้าที่โดยออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และกรณีผู้ฟ้องคดีมิได้ขออนุญาตถมดินและขออนุญาตก่อสร้างรั้วอันเป็นการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติที่ดินและถมดินฯ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานแต่อย่างใด จึงสมควรได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายแต่อย่างใด

กรมโยธาธิการและผังเมืองชี้แจงข้อเท็จจริงว่า โรงงานคอนกรีตผสมเสร็จของผู้ฟ้องคดีอยู่บริเวณที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) บริเวณหมายเลข ๓.๔๐ ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดไว้ ดังนี้



๑๙

ข้อ ๙ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสามสิบของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ

ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนดดังต่อไปนี้

(๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ โรงงานห้องเย็นซึ่งเป็นกิจการที่เป็นส่วนหนึ่งของการประกอบพาณิชยกรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่ และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมชุมชน สำหรับที่ดินบริเวณหมายเลข ๓.๕, ๓.๖, ๓.๑๒ และ ๓.๑๕ ที่อยู่ในบริเวณที่ ๓ และบริเวณที่ ๔ ของกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว

... ฯลฯ ...

เมื่อตรวจสอบบัญชีแนบท้ายกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี ประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๕๔(๑) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ไม่อนุญาตให้ทำผลิตภัณฑ์คอนกรีต ผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมเสร็จ ผลิตภัณฑ์ยิปซัม หรือผลิตภัณฑ์ปูนปลาสเตอร์ ฉะนั้น อาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จที่ตั้งบนที่ดินดังกล่าวไม่สามารถก่อสร้างได้

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยรับฟังสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว



ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น
 ขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จบนโฉนดเลขที่ ๓๖๐๕ และ ๓๖๐๖
 ถนนเลียงเมือง หมู่ที่ ๓ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ตามแบบ ข.๑
 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบเอกสารแล้วให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสาร
 เพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ในวันดังกล่าว
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาคำขออนุญาตรวมทั้งได้ตรวจสอบเรื่องผังเมือง และ
 นายธนพงษ์ ธนเดชากุล รองนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ปฏิบัติราชการแทน
 นายกเทศมนตรีนครนนทบุรีได้ลงนามอนุญาตในคำขออนุญาตก่อสร้างตามแบบ ข.๑
 และเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ได้ประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมือง
 รวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอยู่ใน
 เขตห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔
 ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมตรวจแบบและได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ.๑
 เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ต่อมาจังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือ
 ที่ มท ๐๘๓๗.๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรณีมี
 การร้องเรียนของประชาชนว่าได้รับความเดือดร้อนเรื่องมลพิษจากการก่อสร้างโรงงาน
 คอนกรีตผสมเสร็จ โดยก่อนที่จังหวัดนนทบุรีจะมีหนังสือฉบับดังกล่าวถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 จังหวัดนนทบุรีได้เคยแจ้งด้วยวาจาจากกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
 จึงมีหนังสือสำนักงานเทศบาลนครนนทบุรีที่ ๔๒๐๐๘/๕๐๐๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔
 หารือแนวทางปฏิบัติการบังคับใช้การออกใบอนุญาตก่อสร้างไปยังกรมโยธาธิการและ
 ผังเมือง ต่อมากรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือที่ มท ๐๗๑๐/๘๓๗๗ ลงวันที่
 ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งข้อหาหรือว่าใบอนุญาตก่อสร้างตามแบบ อ.๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔
 ออกให้ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ย่อมมีผลตั้งแต่วันที่ที่ปรากฏในใบอนุญาต
 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีหลังกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมือง
 รวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับจึงไม่ถูกต้องและสามารถดำเนินการ
 เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต



ก่อสร้าง ตามหนังสือเทศบาลนครนนทบุรี ที่ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวต่อไปตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ถูกต้อง และหากแม้คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขัดต่อมาตรา ๔๙ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรทราบในระหว่างเวลานั้นหรือใกล้เคียงจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเกินกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โดยวินิจฉัยว่าคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกต้องแล้ว เนื่องจากได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และการเพิกถอนคำสั่งกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงเหตุเพิกถอนเมื่อชาวบ้านร้องเรียน จึงให้อุทธรณ์พร้อมกับมีหนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี ที่ นบ ๐๐๒๐/๓๐๕ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๘ และนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๘

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และคำวินิจฉัย



อุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเพียงใดหรือไม่

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารตามคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ของผู้ฟ้องคดีเมื่อใด เห็นว่า มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บัญญัติให้ผู้ที่จะประสงค์จะก่อสร้าง ด้แปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตามมาตรา ๓๔ ทวิ และในกรณีที่มีการยื่นขอรับใบอนุญาต มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตรวจพิจารณาและออกใบอนุญาตหรือมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ รวมทั้ง กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑ (๑) กำหนดว่า เจ้าของอาคารผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ด้แปลงอาคาร หรือรื้อถอนอาคารให้ยื่นคำขออนุญาตตามแบบ ข.๑ พร้อมด้วยเอกสารตามที่ระบุไว้ในแบบ ข.๑ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และข้อ ๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำขอตามข้อ ๑ ให้ตรวจพิจารณาแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณ (ถ้ามี) เมื่อปรากฏว่าแผนผังบริเวณ แบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน และรายการคำนวณถูกต้องและเป็นไปตามกฎกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น และหรือประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตตามแบบ อ.๑ หรือ แบบ อ.๒ แล้วแต่กรณี ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว การที่จะถือว่าได้มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาตตามแบบ อ.๑ ให้กับผู้นั้นคำขอแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ยื่นคำขอสั่งก่อสร้างอาคารตามแบบ ข.๑ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔



เวลา ๑๕.๕๐ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจพิจารณาคำขอดังกล่าว ในวันเดียวกันนี้และได้บันทึกในบันทึกการรายงานการตรวจแบบที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ดัดแปลง รื้อถอน และเคลื่อนย้ายอาคารของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนนทบุรี โดยมีความเห็นว่าควรอนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีคำสั่งในวันที่ยื่นขออนุญาตก่อสร้างว่า ขออนุญาตโดยยังมีได้ออกใบอนุญาตตามแบบ อ.๑ และในขณะที่มีความเห็นดังกล่าวผู้ฟ้องคดียังมีได้ชำระค่าธรรมเนียมตรวจแบบแต่อย่างใด การตรวจสอบ คำขอของผู้ฟ้องคดีและการดำเนินการตามบันทึกการรายงานการตรวจแบบที่ขออนุญาตก่อสร้างฯ ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการภายในของหน่วยงานทางปกครองเพื่อเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียม ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อันเป็นการดำเนินการ ครบถ้วนเกี่ยวกับการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออก ใบอนุญาตตามแบบ อ.๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่า วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้ ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาต ก่อสร้างอาคารก่อนเวลาปิดทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ถึงหนึ่งชั่วโมงและก่อนที่ กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ และได้มีการดำเนินการเพื่อออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการเตรียมการ เพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพิ่งออกเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมี กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมี กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้วตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งกรณีตัวอย่างที่ผู้ฟ้องคดียกขึ้นอ้างจึง รับฟังไม่ขึ้น



ประเด็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนหรือไม่ เห็นว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ มาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ต้องกระทำภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้จัดทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือการข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย ตามข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ได้มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้พื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จเป็นพื้นที่บริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานผลิตคอนกรีต ผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมผลิตภัณฑ์ยิปซัม หรือผลิตภัณฑ์ปูนพลาสเตอร์ และจังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือที่ นบ ๐๐๒๐/ว.๒๖๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ เชิญหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสัมมนาการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรีในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ จังหวัดนนทบุรีได้รับหนังสือร้องเรียนฉบับลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๘ จากชาวบ้านหมู่บ้านณรงค์สุขนิเวศน์ ซึ่งตั้งอยู่ที่ถนนเรวดี ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ว่า ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนเรื่องมลพิษจากการก่อสร้างโรงงานผสมปูนซีเมนต์สำเร็จรูปของผู้ฟ้องคดีซึ่งสถานที่ก่อสร้างติดชิดกับหลังหมู่บ้านณรงค์สุขนิเวศน์ ขอย ๒/๓ และ ๒/๔ หรือด้านฝั่งตรงข้ามตลาด อ.ด.ก. ๓ ซึ่งขณะนี้บริษัทผู้ก่อสร้างได้นำรถแบคโฮมากลับไถและปรับเกรดพื้นสวนเพื่อก่อสร้างโรงงานดังกล่าวและก่อสร้างเสร็จสิ้นไปแล้ว ๗๕ % จึงขอให้ไปตรวจสอบโดยเร่งด่วนด้วย ซึ่งจังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือที่ นบ ๐๔๓๗.๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งผลการตรวจสอบในเบื้องต้นโดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรีว่า สถานที่ตั้งโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณห้ามก่อสร้างโรงงานผลิตคอนกรีต ผลิตภัณฑ์



๒๕

คอนกรีตผสม ทราย ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ และได้รับอนุญาตเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๐๐๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ หารือกรมโยธาธิการและผังเมือง เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือที่ มท ๐๗๑๐/๘๓๗๗ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ตอบข้อหารือว่า ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ อ.๑) ออกให้ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ย่อมมีผลตั้งแต่วันที่ที่ปรากฏในใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นการลงวันที่วันเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมนั้นถูกต้องแล้ว และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลังจากกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลบังคับใช้แล้วนั้นไม่ถูกต้องและสามารถดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งคำสั่งขอเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ อ.๑) เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ในขณะที่มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ และการสัมมนาการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ ยังไม่มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ อ.๑ ให้ผู้ฟ้องคดีดังที่ได้วินิจฉัยแล้ว จึงไม่มีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องถูกเพิกถอน และต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ชาวหมู่บ้านนครรังสรรค์ได้ร้องเรียนต่อจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี และเมื่อจังหวัดตรวจสอบแล้วปรากฏว่า พื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโรงงาน



คอนกรีตผสมเสร็จนั้นต้องห้ามตามกฎกระทรวงดังกล่าว และจังหวัดนนทบุรีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในกรณีดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ก่อนวันที่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากจังหวัดนนทบุรี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ และได้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเพียงใดหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ และผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น และตามข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จในบริเวณพื้นที่ที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ห้ามก่อสร้างโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์ที่เป็นเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์



ที่แบ่งแยกได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะต้องเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ตามหนังสือที่ นบ ๐๐๒๐/ว ๒๖๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑๐ ได้อ้างหนังสือที่ นบ ๐๐๒๐/ว ๖๑๘ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ จังหวัดนนทบุรี ได้ขอให้หน่วยงานทางปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมดำเนินการตรวจสอบพื้นที่ประเภทต่าง ๆ เป็นการล่วงหน้าเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ โดยร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรีได้รับตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสร็จแล้ว พร้อมกับแจ้งว่ากฎกระทรวงดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการในเขตผังเมืองรวมปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงก่อนการอนุญาตและจะได้จัดสัมมนาการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ ส่วนคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงรับในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เวลา ๑๕.๕๐ นาฬิกา และได้มีการตรวจสอบรายการตามคำขอ เช่น แผนผังบริเวณแบบแปลน รายการประกอบแบบแปลน ฯลฯ รวมทั้งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ โดยใช้เวลาไม่ถึงหนึ่งชั่วโมงแล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งในบันทึกรายงานการตรวจสอบแบบที่ขออนุญาตก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน และเคลื่อนย้ายอาคารของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนนทบุรีว่าอนุญาต และปรากฏตามเอกสารหมายเลข ๕ ท้ายคำร้องของผู้ฟ้องคดีลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จตั้งอยู่ในโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นควรอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงงานได้โดยมีเงื่อนไข ๒ ข้อ คือต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการประกอบกิจการโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๔ และใบอนุญาตอาจถูกเพิกถอนได้



หากได้รับการร้องขอจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหตุเดือดร้อน
อันตรายให้ยุติลงได้ อุทกข้อเท็จจริงดังกล่าว/ก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม
จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้มีการประชาสัมพันธ์
ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ มีการตรวจสอบพื้นที่ประเภทต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์
ที่ดินและเมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับแล้วได้มีการสัมมนาการปฏิบัติให้เป็นไปตาม
กฎกระทรวง รวมทั้งกำชับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุญาต เจ้าของที่ดินย่อมต้องทราบ
ข้อเท็จจริงดังกล่าว ส่วนผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะมีการลงทุนประกอบกิจการจะต้องติดต่อกับ
เจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการ
ตัดสินใจ และเมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ของการพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร
ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นได้ว่าการพิจารณาอย่างเร่งรีบผิดปกติวิสัยของการพิจารณาคำขอ
อนุญาตก่อสร้างอาคารโดยทั่วไป ประกอบกับ แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
จะวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเห็นควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงานผลิตคอนกรีต
ผสมเสร็จได้ แต่ก็มีเงื่อนไขที่อาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงข้อจำกัด
ของการอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี
ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ของใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘
มาตั้งแต่ต้น และไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของใบอนุญาต
ดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง
อาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แต่อย่างใด

ประเด็นปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยประการสุดท้ายว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของ
ผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทน
ความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคณะกรรมการตาม
มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มีอำนาจ
หน้าที่ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหลายประการ รวมทั้งมีอำนาจ
พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ และ



๒๔

ในการพิจารณาอุทธรณ์ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ และพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งของผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์โดยรับฟังความทุกฝ่ายและเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว รวมทั้งได้วินิจฉัยโดยมีเหตุผลในการวินิจฉัยและครบถ้วนทุกประเด็นตามที่คู่กรณียกขึ้นกล่าวอ้างแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่การเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายและการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำที่เป็นและเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้เงินค่าทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังที่ได้วินิจฉัยข้างต้น จึงพิพากษายกฟ้อง

นายเดช เอี่ยมยิ้ม

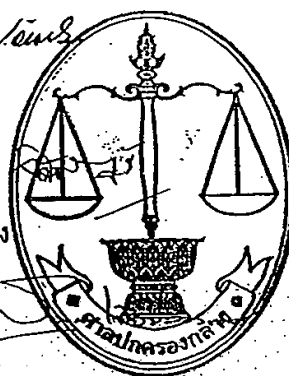
ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายจิรศักดิ์ จิรวดี

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายสุเมธ เดียววิเศษ

ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายภาณุพันธ์ ชัยรัตน์



○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๑๑๔/๒๕๕๑
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓/๒๕๕๓

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๓ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๓

ระหว่าง { บริษัท นครหลวงคอนกรีต จำกัด ผู้ฟ้องคดี
นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ที่ ๑
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตจังหวัดนนทบุรี ที่ ๒
เทศบาลนครนนทบุรี ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๔๘/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๒๑๓๔/๒๕๕๐ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและฟ้องเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจการผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีตที่ใช้หรือเกี่ยวเนื่องกับการก่อสร้างและผลิตวัสดุก่อสร้างทุกชนิด เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จบนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๖๐๕ และโฉนดเลขที่ ๓๖๐๖ ถนนเลียบเมือง หมู่ที่ ๓ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แจ้งอนุญาต



ในวันที่...

ในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ต่อมา วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียม และได้รับใบอนุญาตก่อสร้างแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ขอเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารข้างคัน โดยให้เหตุผลว่าเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้บริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าว เป็นประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ห้ามตั้งโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้หารือไปยังคณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งได้รับตอบข้อหารือ ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลังกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับแล้ว ไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว โดยให้มีผลนับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานทำผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมเสร็จ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงรับคำขอ ในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ และในวันดังกล่าว นายธนพงศ์ ธนเดชากุล รองนายกเทศมนตรี ซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ในขณะนั้นได้อนุญาตให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างได้ อันเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๒ โดยได้อนุญาตเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมฯ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมรับใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตรวจสอบแบบพร้อมทั้งมีคำสั่งอนุญาตและได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี มาชำระค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาต ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เสร็จเรียบร้อยแล้ว การชำระค่าธรรมเนียมกับการรับใบอนุญาตเป็นเพียงรูปแบบ ไม่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตตามพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างใด ต่อมาแม้ว่าจะมีประกาศผังเมืองกำหนดพื้นที่ ห้ามก่อสร้างโรงงานในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ก็ไม่มีผลกระทบกับการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างไปแล้วเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เนื่องจาก



/ตามมาตรา ๒๗...

ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใดๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรมนั้น เว้นแต่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับผังเมืองรวม คณะกรรมการการตุลาการได้เคยวินิจฉัยว่า การที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ย่อมถือว่าผู้นั้นได้เริ่มใช้ประโยชน์จากที่ดินแล้ว ดังนั้น การได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือประกอบกิจการก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมโดยยังไม่มี การก่อสร้างหรือยังไม่ได้ประกอบกิจการในที่ดิน จึงถือว่าผู้นั้นได้เริ่มใช้ประโยชน์จากที่ดินแล้วนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหรือประกอบกิจการเป็นต้นไป ตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ไม่ได้กำหนดว่าต้องได้รับใบอนุญาตก่อน จึงจะถือว่าได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน นอกจากนี้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้วินิจฉัยว่า ผู้อุทธรณ์ที่ได้แก้ไขแบบแปลนตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นรวมทั้งได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่ายังไม่ได้รับอนุญาตก่อสร้างก็ถือว่าได้ใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว อนึ่ง ในเรื่องเดียวกันนี้ผู้ฟ้องคดีถูกอุทธรณ์จากกรมผังเมืองไม่อนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน และได้ขออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก็วินิจฉัยเห็นชอบด้วยข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี หากแม้จะฟังว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งในการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายดังกล่าวต้องทราบหรือควรต้องทราบในวันดังกล่าวหรือในระยะเวลาใกล้เคียงกันหลังจากนั้น นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรียังได้มีหนังสือแจ้งหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตต่างๆ ที่จะมีผลกระทบภายหลังที่มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งในที่นี้ก็คือหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เป็นเวลาเกือบ



1๘ เดือน...

๘ เดือน นับจากวันที่กฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับ หรือหลังจากออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารถึงเกือบ ๖ เดือน จึงเกินกว่าระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับรู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทำให้การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากฟังได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร แบบ อ. ๑ ของผู้ฟ้องคดีนั้นชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีก็จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ในที่นี้คือการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโรงงานได้ ตามนัยของมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าที่ดินและก่อสร้างโรงงานตามที่ได้รับอนุญาต โดยค่าก่อสร้างโรงงานเป็นเงินจำนวน ๑๑,๑๔๓,๕๒๘.๖๔ บาท ค่ารื้อถอนเครื่องจักรและสิ่งปลูกสร้างเป็นเงินจำนวน ๔๕๕,๘๘๒.๗๖ บาท ค่าปรับปรุงพื้นที่ดินเจ้าของที่ดินที่เช่าเป็นเงินจำนวน ๑,๗๑๒,๐๐๐ บาท ค่าเช่าที่ดินเดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๓ ปี รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน ๓,๒๔๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจ ๒๙,๕๐๐,๐๐๐ บาท ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและผู้ฟ้องคดีนี้ ๓๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าเสียหายทั้งสิ้น ๔๖,๓๕๑,๔๒๑.๔๐ บาท

จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ และขอให้ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ มีผลบังคับต่อไป และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในความเสียหายที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจประกอบกิจการได้ นับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด คือ ค่าเช่าเดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจจำนวน ๑๐ ปี จำนวน ๒๙,๕๐๐,๐๐๐ บาท ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายดำเนินการก่อนฟ้องคดี ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๒. เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้ยกคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีในความเสียหายที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจประกอบกิจการได้ นับจากวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด



/คือ ค่าเช่าเดือนละ...

๕

คือ ค่าเช่าเดือนละ ๕๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียโอกาสทางธุรกิจจำนวน ๑๐ ปี จำนวน ๒๕,๕๐๐,๐๐๐ บาท
ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายดำเนินการก่อนฟ้องคดี ๓๐๐,๐๐๐ บาท

๓. ในกรณีที่ศาลปกครองไม่เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ
คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รวมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินค่าทดแทนความเสียหายจำนวน
๔๖,๓๕๑,๔๒๑.๔๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันฟ้องจนกว่า
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะชำระเงินเสร็จ

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่น
คำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ตามแบบ ข. ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ตรวจสอบเอกสารแล้วให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดี
ได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ช่วยเร่งพิจารณา
ตรวจสอบและอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ดำเนินการเรื่องพิจารณา
คำขออนุญาตก่อสร้างให้ผู้เกี่ยวข้องพิจารณาในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งในด้านการ
ตรวจเรื่องผังเมืองก็ได้ตรวจในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ขณะนั้นยังไม่มีกฎกระทรวงให้ใช้
บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๕๔ ใช้บังคับ จึงให้ความเห็นควรอนุญาต
จนกระทั่งนายธนพงศ์ ธนเดชากุล รองนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ปฏิบัติราชการแทน
นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ได้ลงนามอนุญาตในคำขออนุญาตก่อสร้างตามแบบ ข. ๑
ต่อมา ประมาณวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ร.ง. ๔
ทะเบียนโรงงานเลขที่ จ๓-๕๔ (๑) - ๕๔/๕๔ นบ ที่ ป. ๕๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔
ที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมประกอบเรื่องขออนุญาตก่อสร้างโรงงาน และ
ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ผู้ฟ้องคดีได้มาชำระค่าธรรมเนียมตรวจแบบ จำนวนเงิน
๔,๑๒๑ บาท และรับใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๕๔ ลงวันที่
๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๔ วันที่ในแบบ อ. ๑ เป็นวันเดียวกับวันที่ชำระค่าธรรมเนียม
ซึ่งปฏิบัติเช่นนี้มาโดยตลอดในการลงวันที่ออกใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ. ๑ ซึ่งเป็นคนละวันกัน
กับวันที่นายกเทศมนตรีลงนามในแบบคำขออนุญาต ตามแบบ ข. ๑ ต่อมาจังหวัดนนทบุรี
ได้ส่งหนังสือ ที่ มท ๐๔๓๗.๔/๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓
กรณีมีการร้องเรียนของประชาชนหมู่บ้านตรังกล้วยนิเวศน์ว่าได้รับความเดือดร้อน



เรื่องมลพิษ...

เรื่องมลพิษจากการก่อสร้างโรงงานผสมปูนซีเมนต์สำเร็จรูป และแจ้งด้วยว่าพื้นที่ดังกล่าว ห้ามก่อสร้างโรงงาน และโรงงานปูนซีเมนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตภายหลังกฎกระทรวง ประกาศใช้บังคับ โดยจังหวัดนนทบุรีได้รับหนังสือร้องเรียนเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ และก่อนหนังสือจังหวัดนนทบุรีส่งถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จังหวัดนนทบุรีได้เคยแจ้งด้วยวาจา กับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการชัดเจนในการพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือสำนักงานเทศบาลนครนนทบุรี ที่ ๕๒๐๐๘/๕๐๐๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ หรือแนวทางปฏิบัติการบังคับใช้การออกใบอนุญาตก่อสร้างไปยังกรมโยธาธิการและผังเมือง ต่อมา กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๐/๔๓๗๗ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ แจ้งข้อหาหรือโดยสรุปว่า วันที่อนุญาตในใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้ลงนามยอมมีผลตั้งแต่วันที่ปรากฏในใบอนุญาต เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลังกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี มีผลบังคับใช้แล้วนั้นไม่ถูกต้อง และสามารถเพิกถอนใบอนุญาตได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ตามหนังสือเทศบาลนครนนทบุรี ที่ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือขออุทธรณ์คำสั่งเพิกถอน ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ พร้อมกับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดีตามหนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี ที่ นบ ๐๐๒๐/๓๐๕ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ และแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบและ ดำเนินการต่อไปตามหนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี ที่ นบ ๐๐๒๐/๓๐๖ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยว่า การที่เจ้าของที่ดินได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารจากผู้มีอำนาจ และได้รับอนุญาต ให้ก่อสร้างอาคารหรือให้ประกอบกิจการจากเจ้าหน้าที่ยอมถือว่าผู้นั้นได้เริ่มใช้ประโยชน์ จากที่ดินแล้ว ดังนั้น การได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารก่อนมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โดยยังไม่มี การก่อสร้างในที่ดิน จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์จากที่ดินแล้วนับแต่วันที่ ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหรือประกอบกิจการเป็นต้นไป และผู้ฟ้องคดีอ้างว่าในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ถือว่าเป็นวันที่ได้รับอนุญาตนั้น วันดังกล่าวถือไม่ได้ว่าเป็นวันที่ได้รับใบอนุญาต เป็นเพียงวันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น



/ซึ่งตามแบบคำขอ...

ซึ่งตามแบบคำขอเป็นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร คัดแปลงอาคารหรือรื้อถอนอาคาร อันเป็นการขออนุญาตตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนว่า ผู้ใดจะก่อสร้างอาคารต้องได้รับใบอนุญาต และตามมาตรา ๓๔ ทวิ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนเช่นกันว่า กรณีไม่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกใบรับแจ้งก็ต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนก่อน ซึ่งรวมถึงการชำระค่าธรรมเนียม การตรวจแบบแปลนก่อสร้าง ด้วยเหตุผลตามกฎหมายดังกล่าว วันที่ได้รับอนุญาตคือ วันที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ออกใบอนุญาต คือ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น ข้อความที่นายธนพงศ์ ธนเดชากุล บันทึกว่าอนุญาต ในคำขอ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นใบอนุญาตที่ออกโดยเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพราะใบอนุญาตตามแบบ อ. ๑ ต้องเป็นใบอนุญาตตามที่กำหนดแบบฟอร์มไว้ตามกฎหมายกระทรวง และในการเพิกถอนถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าว ไล่กระทำภายในกำหนด ๙๐ วัน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อโดยสุจริตมาตลอดว่าได้ออกใบอนุญาตโดยถูกต้อง มิได้ออกหลังกฎหมายกระทรวงให้ใช้ผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตาม จังหวัดนนทบุรีได้รับเรื่องร้องเรียนจากชาวบ้านหมู่บ้านนครศรีสุทนต์ โดยได้แจ้งทางวาจาแก่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้มีการตรวจสอบความถูกต้อง โดยมีหนังสือหารือกรมโยธาธิการและผังเมือง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับหนังสือร้องเรียนจากประชาชนหมู่บ้านนครศรีสุทนต์และเห็นว่าเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับอนามยสิ่งแวดล้อม จึงมอบให้สำนักงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมตรวจสอบ ซึ่งใช้ตามคำฟ้องที่ว่าชาวบ้านยื่นร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ ตามคำฟ้องแต่อย่างไร และในวันที่ถือว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คือ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่กรมโยธาธิการและผังเมืองตอบข้อหารือ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ นบ ๔๒๐๐๘/๔๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เพื่อมีคำสั่งแจ้งการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ. ๑ จึงไม่เกิน ๙๐ วัน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุญาตในแบบคำขอตามแบบ ข. ๑ แล้วเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๔ และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและ



/ให้มาชำระ...

ให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมรับใบอนุญาต ดังนั้นแม้ผู้ฟ้องคดีจะชำระค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาตตามแบบ อ. ๑ ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ก็เป็นแค่เพียงแบบพิธีเท่านั้น แม้ต่อมากระทรวงมหาดไทยให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกใช้บังคับในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ก็ไม่มีผลกระทบกับการที่เจ้าหน้าที่อนุญาตไปแล้วนั้น ตามข้อเท็จจริงเมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ตอบข้อหารือเห็นว่าวันที่ถือเป็นวันที่อนุญาตคือวันที่ลงในใบอนุญาตตามแบบ อ. ๑ คือวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ จึงเป็นการอนุญาตหลังกระทรวงมหาดไทยให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับ จึงยังถือมิได้ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อนุญาตก่อนกฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายสำหรับกรณีที่ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีมีหนังสือถึงหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ที่ นบ ๐๐๒๐/ว. ๒๖๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ นั้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อโดยสุจริตว่าเป็นการออกใบอนุญาตโดยถูกต้อง จึงถือไม่ได้ว่ารู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนในวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ กล่าวว่าตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รู้ถึงเหตุในการเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อชาวบ้านร้องเรียนต่อเทศบาลนครนนทบุรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ ขัดต่อเหตุผลและความเป็นจริงนั้น แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาโดยใช้เหตุผลแตกต่างกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา แต่ก็ได้มีคำวินิจฉัยว่าการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ไม่เกิน ๙๐ วัน นับแต่วันรู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายเพราะตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีข้อ ๓ ที่อ้างว่าหากฟังได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีนั้นชอบด้วยกฎหมาย ต้องชำระค่าเสียหายนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายเพราะตามใบอนุญาตตามแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ กำหนดในข้อ ๔(๑) ว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งออกตามความในมาตรา ๘ (๑๑) แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับ



/ตราอย่างคำเตือน...

ตราอย่างคำเตือนที่ประทับบนแบบ อ. ๑ กำหนดว่า เจ้าของอาคารและผู้ควบคุมงานต้องปฏิบัติตามใบอนุญาต แบบแปลน เงื่อนไขและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัดมิฉะนั้นจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ อ. ๑ เท่านั้นได้ดำเนินการก่อสร้างไปโดยยังมิได้ดำเนินการตามชั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือ สถานที่ที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างนั้นทางเข้าออกของรถยังเป็นฟุตบาท (ทางเท้าสำหรับคนเดิน) ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการขออนุญาตกับกรมทางหลวงชนบทเพื่อทำทางเข้าออกรถยนต์ รถบรรทุก เพื่อเข้าดำเนินการก่อสร้าง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการขออนุญาต กลับนำรถบรรทุกต่างๆ ขึ้นขึ้นฟุตบาทโดยมิได้รับอนุญาตแต่อย่างใด กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้ฟ้องคดีจึงต้องถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามข้อ ๔ (๑) และตราประทับคำเตือนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ประทับบนใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติ เมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลทำให้พื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไม่สามารถก่อสร้างโรงงานทำผลิตภัณฑ์คอนกรีต ผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมเสร็จ การที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างจึงไม่อาจเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จามพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ วรรคสาม บัญญัติไว้ว่า ทุใดจะทำการถมดินที่มีพื้นที่เกินกว่า ๒,๐๐๐ ตารางเมตร ต้องแจ้งการถมดินนั้นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับละถมดินโดยมิได้แจ้งการถมดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการก่อสร้างรั้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้อนุญาตให้ก่อสร้าง เมื่อการดำเนินการก่อสร้างอาคารยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายเป็นค่าก่อสร้างดังกล่าวได้ ที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเป็นค่าเสียโอกาสทางธุรกิจนั้นเป็นค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีคาดหวังเอาโดยไม่มีหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีว่าจะได้กำไรจากการประกอบธุรกิจ ซึ่งธุรกิจที่ผู้ฟ้องคดีจะประกอบกิจการนั้นเป็นการประกอบธุรกิจบริเวณเป็นย่านที่มีประชาชนหนาแน่น ย่อมก่อให้เกิดมลพิษ ผู้ประกอบกิจการจะต้องหยุดประกอบกิจการโดยทางราชการต้องมีคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการซึ่งผู้ประกอบกิจการไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ ได้ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง โรงงานของผู้ฟ้องคดีก็ไม่สามารถเปิดดำเนินการได้เนื่องจากยัง



มิได้รับอนุญาต...

มิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ และเชื่อว่าสามารถอนุญาตได้เพราะได้มีประชาชนร้องเรียนต่อทางราชการเนื่องจากบริเวณก่อสร้างมีประชาชนอาศัยอยู่มากทำให้เสี่ยงอันตรายต่อประชาชนที่อยู่บริเวณดังกล่าว ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ชดใช้ค่าทนายความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีนั้น เนื่องจากการดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีต้องกระทำโดยผู้ฟ้องคดีเอง และในการดำเนินคดีปกครองนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องมีค่าใช้จ่ายแก่ทนายความแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายและคำสั่งให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และถึงแม้ว่าจะกระทำละเมิด ก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นคำฟ้องที่เคลือบคลุมไม่สามารถทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าใจและต่อสู้คดีได้ถูกต้อง กล่าวคือ ตามคำฟ้องบรรยายว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอนใบอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาบรรยายว่าหากแม้จะฟังว่าการเพิกถอนใบอนุญาตถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เห็นได้ว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการขัดกันเองและไม่แน่นอน เพราะข้อเท็จจริงเป็นสองประการในคราวเดียวกันนั้นไม่ได้ ประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องปฏิบัติตามหนังสือตอบข้อหารือของกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งเป็นหน่วยราชการของกระทรวงมหาดไทยที่ควบคุมกำกับดูแลพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาต ตามแบบ ข.๑ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างได้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน ก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวต่อไปแม้เมื่อมีกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว ในเรื่องการตีความคำว่า การใช้ประโยชน์จากที่ดิน นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยโดยเป็นการตีความเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗ ที่มุ่งจะคุ้มครองผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นต่อไป ดังนั้น



/คำว่า...

คำว่าการใช้ประโยชน์ที่ดิน ต้องตีความว่าเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องถึงกับว่าได้รับใบอนุญาต โดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า แม้ยังไม่ได้มีการก่อสร้างก็ถือว่าได้ใช้ประโยชน์แล้ว ดังนั้น ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า คำว่าอนุญาตให้นับจากวันที่ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างน่าจะไม่ต้อง เพราะว่าการที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับใบอนุญาตนั้นต้องชำระค่าธรรมเนียมก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ก่อนวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เลยกว่าผู้ฟ้องคดีจะต้องไปชำระค่าธรรมเนียม และการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระค่าธรรมเนียมก็เป็นการแจ้งโดยวาจาในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ (ในส่วนนี้ผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขคำฟ้อง โดยให้ตัดคำว่า “และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมทั้งให้มาชำระค่าธรรมเนียมพร้อมรับใบอนุญาต” จากฟ้องเดิม) ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตและได้รับอนุญาตก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับ ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับใบอนุญาตก่อสร้างภายหลังก็ถือว่าผู้ฟ้องคดีมีการใช้ประโยชน์มาก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ใช้บังคับ ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง ซึ่งการตีความของผู้ฟ้องคดีนี้ตรงกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่เคยวินิจฉัยว่า ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตได้จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งๆ ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง ถือได้ว่าผู้ขออนุญาตได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อน ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าวันที่ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คือ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่กรมโยธาธิการและผังเมืองได้แจ้งหนังสือตอบข้อหารือ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจำเป็นต้องรู้กฎหมายหรือประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๘ ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตต่างๆ ที่จะมีผลกระทบภายหลังทราบถึงการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งในที่นี้ ก็รวมหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรจะรู้ถึงเหตุอันจะแจ้งเพิกถอน แต่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับแจ้งคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เป็นเวลาเกือบ ๘ เดือน นับจากวันที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับ หรือหลังจากออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร



/ถึงเกือบ ๖ เดือน...

ถึงเกือบ ๖ เดือน เกินกว่าระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ไต่สวนถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงทำให้การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รู้ถึงเหตุในการเพิกถอนใบอนุญาตเมื่อชาวบ้านร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างว่าได้รู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนใบอนุญาตในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงไม่อาจรับฟังได้ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายนั้น ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานผู้ฟ้องยอมมีสิทธิก่อสร้างโรงงาน แต่ในการก่อสร้างโรงงานของผู้ฟ้องคดีหากผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับใดก็เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้น หากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายใดผู้ฟ้องคดีก็ต้องได้รับโทษตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับนั้นๆ จึงเป็นคนละเรื่องกับการเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างทางเข้าออกที่ก่อสร้างต่อกรมทางหลวงชนบทแล้ว แต่ในขณะนี้อยู่ในขั้นตอนอนุญาตของกรมทางหลวงชนบท ได้มีการโอนย้ายงานดังกล่าวให้อยู่ในความดูแลของกรมทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี (ที่ถูกคือสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี) ระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีจะไปยื่นเรื่องขออนุญาตก่อสร้างต่อสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้เพิกถอนใบอนุญาตผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตก่อสร้างดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตต่อสำนักงานทางหลวงชนบทจังหวัดนนทบุรี ผู้ฟ้องคดีก็มีความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการขออนุญาตใช้ที่ดินเป็นทางเข้าออกเท่านั้น ไม่มีส่วนเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตว่าสามารถก่อสร้างโรงงานได้จึงได้ดำเนินการไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกค่าเสียหาย เหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คือ นายคม แสงบำรุง หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ลงนามในการอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคาร ได้มาร่วมกับผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชาวบ้านผู้ร้องเรียนเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการปรับและถมดินโดยมิได้แจ้งการถมดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พร้อมทั้งก่อสร้างรั้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



/และผู้ถูกฟ้องคดี...

และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้อนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายที่เป็นค่าก่อสร้าง
ได้นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้แจ้งการถมดินหรือก่อสร้างรั้วแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ
ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งอาจเป็นความผิดตามกฎหมายก็ไม่เกี่ยวกับประเด็นการเรียกค่าเสียหาย
ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าค่าเสียหายทางธุรกิจเป็นค่าเสียหายที่เลื่อยลอย
ไม่มีหลักฐานนั้น ค่าเสียหายทางธุรกิจเป็นค่าเสียหายที่สามารถประมาณการได้ เป็นการ
คำนวณตามหลักทางธุรกิจ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าโรงงานของผู้ฟ้องคดี
ไม่สามารถเปิดดำเนินการได้ เนื่องจากยังมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น
ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากเป็นกิจการที่เป็นอันตราย
ต่อสุขภาพนั้น เป็นเพียงการคาดเดาของผู้ถูกฟ้องคดีแต่เพียงฝ่ายเดียว เป็นการให้การที่
ไม่เกี่ยวกับประเด็นการเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการขออนุญาตดังกล่าวก็ต้อง
อยู่ในความควบคุมจะกระทำก็ต่อเมื่อก่อสร้างโรงงานเสร็จและจะประกอบกิจการ ส่วนข้อเท็จจริง
ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดียังก่อสร้างโรงงานไม่แล้วเสร็จ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าค่าทนายความ
และค่าใช้จ่ายในการยื่นอุทธรณ์ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องจ่ายนั้น ค่าใช้จ่ายดังกล่าว
เป็นค่าใช้จ่ายโดยตรงและเป็นจริงที่เกิดขึ้นจริงอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ
ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงถือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม
ให้การว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในการวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจาก
เป็นคำสั่งที่เป็นไปตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
มิได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และแม้กระทำละเมิดก็ไม่ต้องรับผิดชอบนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ได้พิจารณาโดยเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถูกต้องตามกฎหมาย
เท่ากับว่าเป็นการยืนยันการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
ต้องร่วมรับผิดชอบ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่าค่าฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นฟ้องที่เคลือบคลุมนั้น
ค่าฟ้องมิได้ขัดกันเองและไม่ใช่ค่าฟ้องเคลือบคลุม เพราะคำสั่งที่บรรยายมิใช่ข้อเท็จจริง
ในคดีที่ไม่แน่นอนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะหลงต่อสู้คดี แต่เป็นค่าฟ้องที่ต้องอาศัยข้อวินิจฉัยของ
ศาลในการตีความกฎหมายควบคุมอาคารและผังเมืองว่าหากศาลเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่ง
ออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายผังเมือง
ทำให้เกิดผลก็ต้องยกเลิกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น แต่ถ้าหากศาลเห็นว่าการเพิกถอน
คำสั่งที่ออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้นชอบด้วยกฎหมาย
และถูกต้องแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามก็ยังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย

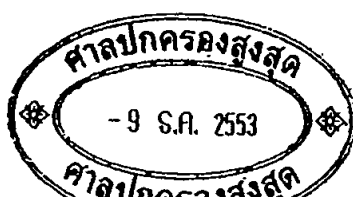


/เนื่องจาก...

เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในครั้งแรกที่ออกใบอนุญาต และดำเนินการก่อสร้างไปดังกล่าว การประกอบกิจการของผู้ฟ้องก็ไม่ได้เป็นกิจการที่ก่อให้เกิดมลพิษและเป็นอันตรายต่อสุขภาพต่อประชาชนแต่อย่างใด โรงงานของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงโรงงานเล็กๆ ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดมลพิษ และปัจจุบันก็ได้รับอนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรมด้วยแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การเพิ่มเติมว่า ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๑ ผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการก่อสร้างได้เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาต คือ แบบ อ. ๑ ดังนั้น ใบอนุญาตจึงมิใช่แบบพิธี แต่เป็นข้อกำหนดของกฎหมาย เมื่อกรมโยธาธิการ และผังเมืองได้ตอบข้อหารือว่าการออกใบอนุญาตไม่ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องปฏิบัติตามไปเป็นไปตามกฎหมาย โดยออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี และที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเชื่อโดยสุจริตว่าผู้ฟ้องคดีสามารถก่อสร้างโรงงานได้ เนื่องจากนายคม บำรุงแสง หัวหน้าฝ่ายควบคุมอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มาร่วมกับผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชาวบ้าน ผู้ร้องเรียนเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น นายคมได้เข้าร่วมชี้แจงกับประชาชนจริงเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อโดยสุจริตว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกคำสั่งอนุญาตโดยถูกต้อง เจ้าหน้าที่จึงได้ชี้แจงให้ประชาชนทราบ ภายหลังเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทราบมูลเหตุแห่งการเพิกถอน ใบอนุญาต จึงต้องปฏิบัติตามหน้าที่โดยออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และกรณีผู้ฟ้องคดี มิได้ขออนุญาตถมดินและขออนุญาตก่อสร้างรั้วอันเป็นการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติขุดดิน และถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดี มิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานแต่อย่างใด จึงสมควรได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายแต่อย่างใด

กรมโยธาธิการและผังเมืองชี้แจงข้อเท็จจริงว่า โรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ของผู้ฟ้องคดีอยู่บริเวณที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) บริเวณหมายเลข ๓.๔๐ ตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดไว้ ดังนี้ ข้อ ๙ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สถาปนาราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการให้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละสามสิบของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ ที่ดินประเภทนี้ ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้ (๑) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมาย



ว่าด้วยโรงงาน...

ว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ โรงงานห้องเย็นซึ่งเป็นกิจการที่เป็นส่วนหนึ่งของการประกอบพาณิชย์กรรมประเภทอาคารขนาดใหญ่ และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน สำหรับที่ดินบริเวณหมายเลข ๓.๕, ๓.๖, ๓.๘, ๓.๑๒ และ ๓.๑๕ ที่อยู่ในบริเวณที่ ๓ และบริเวณที่ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าว เมื่อผู้ชี้แจงตรวจสอบบัญชีท้ายกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี ประเภทหรือชนิดของโรงงานลำดับที่ ๕๘ (๑) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางไม่อนุญาตให้ทำผลิตภัณฑ์คอนกรีต ผลิตภัณฑ์คอนกรีตผสมเสร็จ ผลิตภัณฑ์ยิปซัม หรือผลิตภัณฑ์ปูนปลาสเตอร์ ฉะนั้น อาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จที่ตั้งบนที่ดินดังกล่าวไม่สามารถก่อสร้างได้

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอก่อสร้างอาคารตามแบบ ข. ๑ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เวลา ๑๕.๕๐ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจพิจารณาคำขอดังกล่าวในวันเดียวกันและได้บันทึกในบันทึกรายงานการตรวจแบบที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคาร จัดแปลงรื้อถอนและเคลื่อนย้ายอาคารของเจ้าหน้าที่เทศบาลนครนนทบุรี โดยมีความเห็นว่าการอนุญาต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีคำสั่งในบันทึกรายงานการตรวจแบบที่ขออนุญาตก่อสร้างฯ ว่าอนุญาต โดยยังมีได้ออกใบอนุญาตตามแบบ อ. ๑ และในขณะที่มีความเห็นดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียังมีได้ชำระค่าธรรมเนียมตรวจแบบแต่อย่างใด การตรวจสอบคำขอของผู้ฟ้องคดีและการดำเนินการตามบันทึกรายงานการตรวจแบบที่ขออนุญาตก่อสร้างดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการภายในของหน่วยงานทางปกครองเพื่อเตรียมการในการออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อันเป็นการดำเนินการครบถ้วนเกี่ยวกับการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกใบอนุญาตตามแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่าวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างอาคารก่อนเวลาปิดทำการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ถึงหนึ่งชั่วโมงและก่อนที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔



/จะมีผลใช้บังคับ...

จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๘ และได้มีการดำเนินการเพื่อก่อสร้างอาคารให้ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อก่อสร้างอาคารเท่านั้น ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเพิกถอนเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ที่ดินมาก่อนที่จะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมและจะใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนั้นต่อไปเมื่อมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอน เนื่องจากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าในขณะที่มีการประกาศกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และการสัมมนาการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวในวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๘ ยังไม่มีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารตามแบบ อ. ๑ ให้ผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องถูกเพิกถอน ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ชาวหมู่บ้านนครดงศรีสุขนิเวศน์ได้ร้องเรียนต่อจังหวัดนนทบุรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีเมื่อจังหวัดตรวจสอบแล้วปรากฏว่าพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จนั้นต้องห้ามตามกฎกระทรวงดังกล่าว และจังหวัดนนทบุรีได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แต่โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการดังกล่าว จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ และได้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือที่ นบ ๔๒๐๐๘/๔๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและเห็นว่าก่อนกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกาศ



/ในราชกิจจานุเบกษา...

ในราชกิจจานุเบกษาได้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ มีการตรวจสอบพื้นที่ประเภทต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเมื่อกฎกระทรวงใช้บังคับแล้วได้มีการสัมมนาการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงรวมทั้งกำชับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุญาตเจ้าของที่ดินย่อมต้องทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว ส่วนผู้ฟ้องคดีก่อนที่จะมีการลงทุนประกอบกิจการจะต้องติดต่อกับเจ้าของที่ดินและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และเมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ของการพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นได้ว่า มีการพิจารณาอย่างเร่งรีบผิดวิสัยของการพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารโดยทั่วไป ประกอบกับแม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเห็นควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จได้ แต่ก็มีเงื่อนไขที่อาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงข้อจำกัดของการอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ มาตั้งแต่ต้น ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของใบอนุญาตดังกล่าวได้ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แต่อย่างใด

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ต้องเสียหายอันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโรงงานทำให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิก่อสร้างโรงงาน คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ต่อมาเมื่อมีการเพิกถอนทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าลงทุนก่อสร้างโรงงานและขาดประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับคือสินค้าคอนกรีตที่ผลิตได้ ดังนั้น ทั้งในส่วนค่าใช้จ่ายและส่วนผลประโยชน์ที่จะได้รับล้วนเป็นส่วนที่เกี่ยวกับประโยชน์และทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคสอง กำหนดว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน และมาตรา ๔๑



/กำหนดเพิ่มเติม...

กำหนดเพิ่มเติมว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์... และตามมาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ ก็อาจถูกเพิกถอน... จึงเห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานก็เท่ากับได้สิทธิก่อสร้างโรงงานและสิทธิอันเกิดจากคำสั่งเป็นสิทธิที่ให้ประโยชน์ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ใด ๆ ก็ต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันทั้งสิ้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นว่าสิทธิดังกล่าวไม่ใช่ประโยชน์ที่เป็นทรัพย์สินจึงมิใช่ประเด็นในคดี การพิจารณาความเชื่อโดยสุจริตของผู้ฟ้องคดีนั้นต้องพิจารณาขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตก่อสร้างโรงงานเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่ง ณ ขณะนั้นยังไม่มีกฎกระทรวงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจทราบถึงการมีข้อจำกัดในการออกใบอนุญาตดังกล่าว การที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าเจ้าของที่ดินจะต้องทราบว่าจะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นขัดต่อความเป็นจริงอย่างยิ่ง เพราะเจ้าของที่ดินที่ให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินก่อสร้างโรงงานเป็นเพียงบุคคลธรรมดาไม่ใช่เจ้าของที่ดินระดับนายทุน และที่ดินดังกล่าวมีเนื้อที่ ๑ ไร่ ๓ งาน จึงไม่อาจจะทราบได้ว่าจะมีกฎหมายผังเมืองรวมฉบับใดออกมาใช้บังคับอย่างไรก็ตาม แม้เจ้าของที่ดินทราบถึงการจะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม เจ้าของที่ดินก็คงจะไม่แจ้งข้อเท็จจริงดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทำสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าว สำหรับการสมมนาซึ่งอ้างว่ามีการจัดเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๔๘ นั้นก็เป็นระยะเวลาภายหลังที่มีกฎกระทรวง และเป็นระยะเวลาหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการสมมนาดังกล่าวก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า บุคคลที่เข้าร่วมสมมนาเป็นกลุ่มใดและมีผู้ประกอบกิจการโรงงานต่าง ๆ ในจังหวัดนนทบุรีเข้าร่วมสมมนาหรือไม่ และเมื่อผู้ฟ้องคดีถูกเพิกถอนใบอนุญาตจึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นระยะเวลาหลังจากที่มีกฎกระทรวงบังคับใช้มาเป็นเวลานาน รัฐมนตรีก็เห็นชอบกับข้ออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการได้ เนื่องจากมีผู้ร้องเรียน (โดยไม่มีการลงนาม) ว่าระหว่างเวลาที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโรงงานมีฝุ่นฟุ้งกระจาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องแก้ปัญหาเดือดร้อนอันตรายดังกล่าว การควบคุมเรื่องเดือดร้อนอันตรายจากการประกอบกิจการเป็นเรื่องในอำนาจควบคุมของอุตสาหกรรมจังหวัด การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและมีการตั้งเงื่อนไขมิได้เกี่ยวข้องกับประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีสุจริตในความคงอยู่



/ของคำสั่ง...

ของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด เพราะช่วงเวลาการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้าง และประกอบกิจการโรงงานทั้งตัวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุตสาหกรรมจังหวัด และผู้ฟ้องคดีต่างก็ไม่ทราบว่ามีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีถูกเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงานจึงทราบว่ามีการกระทรวง แต่ผู้ฟ้องคดีก็เชื่อโดยสุจริตว่าการมีกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้ทำให้สิทธิของผู้ฟ้องคดีในเรื่องการได้ใบอนุญาตต่างๆ เสียไปเนื่องจากได้ใช้ประโยชน์โดยมีการวางผัง ทำแบบแปลน ยื่นขออนุญาตก่อสร้างและขออนุญาตประกอบกิจการก่อนหน้านั้นแล้ว ดังนั้น ข้อที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่สุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองจึงขัดต่อเหตุผลข้างต้น ส่วนข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาตวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ เวลา ๑๕.๕๐ นาฬิกา และมีการอนุญาตคำขออนุญาตในวันนั้น โดยใช้เวลาไม่ถึงหนึ่งชั่วโมงทำให้เห็นว่าไม่สุจริตนั้น ผู้ฟ้องคดีขอกราบเรียนว่า ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีและเอกสารอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ไม่ใช่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ลงรับเอกสารทันที โดยขอพิจารณาเอกสารก่อนเมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้วจึงลงรับในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ และการอนุญาตในวันนั้นก็เพราะมีการตรวจสอบมาก่อนแล้ว ในการยื่นขออนุญาตผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดเตรียมเอกสารรวมทั้งแบบแปลนแผนผังและเอกสารอื่นๆ ซึ่งไม่สามารถจะจัดทำในวันเดียวเสร็จ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีแผนงานและจัดทำเอกสารต่างๆ ก่อนที่จะยื่นขออนุญาตเป็นระยะเวลาอันสมควร การขออนุญาตไม่อาจดำเนินการได้ในทันทีทันใด คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นที่ว่า การพิจารณาคำขอเป็นไปอย่างเร่งรีบจึงไม่เป็นความจริง เพราะหากเป็นจริงก็เท่ากับว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ช่วยเหลือให้ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตอย่างเร่งรีบก่อนกฎกระทรวงใช้บังคับ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรจะออกใบอนุญาตก่อสร้างโรงงานให้ผู้ฟ้องคดีในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ มิใช่ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และหากข้อเท็จจริงเป็นดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย ผู้ฟ้องคดีก็ย่อมไม่ฟ้องคดีเรียกค่าทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี และโรงงานที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างเป็นโรงงานขนาดเล็กและใช้พื้นที่ดินขนาดเล็ก หากผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะมีกฎกระทรวงกำหนดผังเมืองรวม ผู้ฟ้องคดีก็สามารถหาเช่าที่ดินอื่นนอกบริเวณที่ห้ามก่อสร้างโรงงานได้โดยไม่ต้องเสี่ยงต่อการขออนุญาตและการลงทุนก่อสร้างโรงงานด้วยเงินจำนวนมาก จึงจะเป็นปัญหาในภายหลัง กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร จึงควรทราบการบังคับใช้กฎกระทรวงในเวลานั้นหรือหลังจากนั้นเล็กน้อย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานการอนุญาตก่อสร้างอาคารควรจะรู้ถึงเรื่องการออกคำสั่งอนุญาต ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงกำหนดผังเมืองรวมโดยตรง เมื่อมีการออกคำสั่งผิดพลาด ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ควรออกคำสั่งและเพิกถอนคำสั่งนั้นโดยเร็ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เพิกถอนคำสั่งนั้นทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เป็นเวลาหลังจากออกใบอนุญาต ถึง ๖ เดือน จึงต้องถือว่าเกินกว่าระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครอง การพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบเมื่อใดควรต้องพิจารณาถึงวิสัยและพฤติการณ์ และเหตุอันควรรู้มีใช้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้เมื่อสอบถามหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จังหวัดนนทบุรีได้เคยมีหนังสือ ที่ มท ๐๘๓๗.๔/๒๔๓๔ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงาน ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ามีประชาชนร้องเรียนการก่อสร้างโครงการของผู้ฟ้องคดีเป็นครั้งที่ ๒ โดยก่อนที่จังหวัดนนทบุรีจะมีหนังสือดังกล่าว ก็ได้มีการร้องเรียนมาแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ และจังหวัดนนทบุรีก็เคยแจ้งด้วยวาจากับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ด้วย รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็เคยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปชี้แจงกับประชาชนผู้ร้องเรียน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรทราบถึงคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในเวลานั้น การที่ ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนได้ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือหารือไปยังกรมโยธาธิการและผังเมือง จึงไม่อาจรับฟังได้ อนึ่ง โดยเหตุที่การเพิกถอนคำสั่งที่ล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการฝ่าฝืน ต่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องจ่าย ค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี และการละเลยไม่ปฏิบัติในสิ่งที่ต้องกระทำดังกล่าวยังถือเป็นการละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดีและเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องร่วม รับผิดในผลแห่งการละเมิดด้วย สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเด็น จ่ายค่าทดแทนไม่ถูกต้องจึงต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดีด้วย ขอให้ศาลปกครองสูงสุด มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ร่วมกันจ่ายค่าทดแทนและค่าเสียหายตามคำฟ้องแก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะชำระเงินเสร็จ และ



/เพิกถอนคำวินิจฉัย...

เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันใช้ค่าฤชาธรรมเนียมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี หรือขอได้คืนเงินค่าฤชาธรรมเนียมในการฟ้องคดีนี้ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แก้อุทธรณ์ว่า สิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ต้องเป็นความเชื่อโดยสุจริต แต่จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาคำขอ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเอกสารเพิ่มเติมในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ พร้อมได้ตรวจสอบคำขอทั้งได้ตรวจสอบเรื่องผังเมืองและรองนายกเทศมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรี ได้ลงนามในคำขออนุญาต (แบบ ข. ๑) ในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ต่อมา ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ได้มีประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ พฤติการณ์จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาไม่สุจริต กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีในฐานะบริษัท นครหลวงคอนกรีต จำกัด นำจะทราบอยู่แล้วว่าจังหวัดนนทบุรี จะมีกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกใช้บังคับจึงขอให้เจ้าหน้าที่เร่งพิจารณาในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ จนกระทั่งมีการอนุญาตตามคำขอในวันเดียวกัน ประกอบกับสำเนาหนังสือที่ นบ ๐๐๒๐/ว ๒๖๐ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๔ ที่ผู้ฟ้องคดีได้อ้างต่อศาลนั้น โดยหนังสือฉบับดังกล่าวได้อ้างถึงหนังสือ ที่ นบ ๐๐๒๐/ว ๖๑๔ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๓ ที่จังหวัดนนทบุรี ได้ขอให้หน่วยงานทางปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมดำเนินการตรวจสอบสภาพพื้นที่ประเภทต่าง ๆ เป็นการล่วงหน้าเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบว่าร่างกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรีได้รับการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสร็จแล้ว และอีกประการหนึ่ง แม้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเห็นควรอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการโรงงานผลิตคอนกรีตผสมเสร็จได้ แต่ก็มิมีเงื่อนไขที่อาจเพิกถอนใบอนุญาตได้ แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงข้อจำกัดของการอนุญาตก่อสร้างอาคารเมื่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดนนทบุรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๔ มาตั้งแต่ต้น และไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของใบอนุญาตดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้าง ตามมาตรา ๕๑

/แห่งพระราชบัญญัติ...

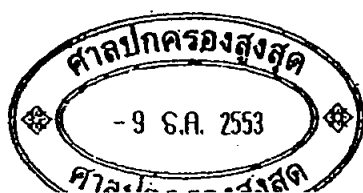
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทขนาดใหญ่ประกอบธุรกิจมากโดยมีทุนจดทะเบียนสี่ร้อยล้านบาทถ้วน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องมีทีมงานกฎหมายเป็นที่ปรึกษา จึงทำให้อาจทราบได้ว่าพื้นที่ที่ต้องการขยายจตุรัสส่งปูนซีเมนต์ที่ผลิตจะมีการออกกฎกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเร่งยื่นคำขอออกใบอนุญาตเพื่อให้ทันก่อน กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ใช้บังคับ ซึ่งในการพิจารณา อนุญาตคำขอต้องดำเนินการเสร็จสิ้นภายในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดี มีเจตนาไม่สุจริต ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ากิจการโรงงานมีเนื้อที่ขนาดเล็กหรือใหญ่ จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ว่าจะมีการออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ออกใช้บังคับแล้ว ดังนั้นข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ไม่มีเหตุผลให้รับฟังได้ และ เมื่อพิจารณาประกอบกับประโยชน์สาธารณะแล้วเห็นว่าการเพิกถอนคำสั่งอนุญาตเป็นไป เพื่อประโยชน์สาธารณะแก่ประชาชนในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงกับโรงงานของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเห็นว่าไม่ควรถูกจ่ายค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ประการใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างภายในระยะเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เชื่อโดยสุจริตมาตลอดว่าได้ออกใบอนุญาตโดยถูกต้อง มิได้ออก หลังกฎกระทรวงผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรีแต่อย่างใด ต่อมา จังหวัดนนทบุรีได้รับเรื่องร้องเรียน จากชาวบ้านหมู่บ้านนครคีรีสุขนิเวศน์ โดยได้แจ้งทางวาจาแก่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็มีได้วางเฉย จึงได้มีการตรวจสอบความถูกต้องโดยมีหนังสือ เทศบาลนครนนทบุรี ที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๐๐๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ขอรื้อ แนวทางปฏิบัติการบังคับใช้การออกใบอนุญาตก่อสร้างถึงกรมโยธาธิการและผังเมือง และในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ จังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๓๗.๔/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งกรณีเรื่องร้องเรียนการก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับหนังสือร้องเรียนจากประชาชนหมู่บ้านนครคีรีสุขนิเวศน์ ฉบับที่ ๐๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ โดยร้องเรียนเรื่องได้รับมลพิษจาก การก่อสร้างโรงงานผสมปูนซีเมนต์สำเร็จรูป และเห็นว่าการร้องเรียนเกี่ยวกับอนามัยสิ่งแวดล้อม จึงมอบให้สำนักงานสาธารณสุขสิ่งแวดล้อมตรวจสอบ ซึ่งมีใช้ว่าชาวบ้านได้ยื่นร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔ ตามคำฟ้องแต่อย่างใด และในวันที่ถือว่า



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รู้ถึงเหตุที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ตามข้อเท็จจริง คือ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้แจ้งหนังสือ ที่ มท ๐๙๑๐/๘๓๙๗ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ดอนข้อหาหรือแนวทางปฏิบัติ การบังคับใช้การออกใบอนุญาตก่อสร้างและผู้บริหารท้องถิ่นทราบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือ ที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เพื่อมีคำสั่งแจ้งการเพิกถอน ใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ. ๑ จึงไม่เกินเก้าสิบวันตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้อุทธรณ์ว่า ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีมีประเด็น ที่ต้องวินิจฉัยคือ การออกคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามหนังสือ ที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่สั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (แบบ อ. ๑) เลขที่ ๕๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ชอบด้วยกฎหมายแล้ว และได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ หาได้พิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเด็นของการจ่ายค่าทดแทน แต่ประการใด นอกจากนี้ ตามคำขออุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารก็ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ขอให้พิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่เพิกถอนใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน แบบ อ. ๑ เลขที่ ๕๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ขอให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในส่วนที่ยกคำขอให้จ่ายค่าทดแทน และให้ผู้ถูกฟ้องคดี จ่ายดอกเบี้ย จึงเป็นเรื่องนอกฟ้องและนอกประเด็น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ไว้วินิจฉัยด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นไป โดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่อาจให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างอาคาร เพื่อประกอบกิจการอันเป็นประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีแต่ผู้เดียว โดยที่กิจการของผู้ฟ้องคดี ก่อมลพิษและเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนในย่านที่เกิดเหตุ และการก่อสร้าง ได้ดำเนินการไปก่อนที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม



จึงไม่ต้องรับผิดชอบ...

จึงไม่ต้องรับผิดชอบค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งต้องใช้ค่าฤชาธรรมเนียม และมีแต่กำหนดให้ศาลมีคำสั่งคืนค่าฤชาธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดีตามนัยมาตรา ๗๒ วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ขอให้ศาลปกครองสูงสุด ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ด้วย ขอให้ศาลปกครองปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดี โดยได้รับฟังสรุปข้อเท็จจริงของ ตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจการผลิตผลิตภัณฑ์คอนกรีต ที่เกี่ยวเนื่องกับการก่อสร้างและผลิตวัสดุก่อสร้างทุกชนิด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้าง อาคารโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จบนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๖๐๕ และโฉนดเลขที่ ๓๖๐๖ ถนนเลี่ยงเมือง หมู่ที่ ๓ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี ตามแบบ ข. ๑ ฉบับลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงรับคำขอของผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งตรวจสอบเอกสารแล้ว ให้ผู้ฟ้องคดีส่งเอกสารเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีได้ส่งเอกสารเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๔ ในวันดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาคำขออนุญาตรวมทั้งได้ตรวจสอบเรื่องผังเมือง และนายธนพงษ์ ธนเดชากุล รองนายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ปฏิบัติราชการแทน นายกเทศมนตรีนครนนทบุรีได้ลงนามอนุญาตในคำขออนุญาตก่อสร้างตามแบบ ข. ๑ ต่อมา ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่นายสุธรรม แสงประทุม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ไว้ ณ วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๔ โดยได้มีการประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๒๗ ก เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างอยู่ใน เขตห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้ชำระค่าธรรมเนียมตรวจแบบและ ได้รับใบอนุญาตก่อสร้าง ตามแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔



/ต่อมา...

ต่อมา จังหวัดนนทบุรีได้รับเรื่องร้องเรียนจากชาวบ้านหมู่บ้านแรงค์สุขนิเวศน์ซึ่งอยู่บริเวณสถานที่ก่อสร้างโรงงานของผู้ฟ้องคดีว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการก่อสร้างโรงงานตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ จังหวัดนนทบุรีจึงได้แจ้งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวทางวาจาแก่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือที่ ๕๒๐๐๘/๕๐๐๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ทหารเรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเกี่ยวกับการบังคับใช้การออกใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ฟ้องคดี ต่อมา จังหวัดนนทบุรีได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๓๗.๔/๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าจังหวัดได้ให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดตรวจสอบในเบื้องต้นแล้ว พบว่าโรงงานของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ และโรงงานแห่งนี้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างหลังกฎหมายกระทรวงประกาศใช้แล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อมา กรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๓๐/๔๓๗๗ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ตอบข้อหารือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าใบอนุญาตก่อสร้างตามแบบ อ. ๑ เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ออกให้ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ย่อมมีผลตั้งแต่วันที่ที่ปรากฏในใบอนุญาต เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีหลังกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับจึงไม่ถูกต้อง และสามารถดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวได้ โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงรับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือเทศบาลนครนนทบุรี ที่ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อุตธรณีสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างตั้งแต่วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ก่อนกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม จังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ใช้บังคับ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวต่อไปตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๔ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ถูกต้อง และหากแม้คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขัดต่อมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากกฎหมาย



ให้ใช้บังคับ...

ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงควรทราบในระยเวลานั้นหรือใกล้เคียงจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ จึงเกินกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ โดยวินิจฉัยว่าคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถูกต้องแล้ว เนื่องจากได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๔ และการเพิกถอนคำสั่งกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการเพิกถอน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงเหตุเพิกถอนเมื่อชาวบ้านร้องเรียน จึงให้ยกอุทธรณ์ พร้อมกับมีหนังสือสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดนนทบุรี ที่ นบ ๐๐๒๐/๓๐๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๔ และนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาคตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ นบ ๔๒๐๐๘/๔๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เป็นการออกคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้กระทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย เห็นว่า การนับระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ย่อมเริ่มนับเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตลอดจนข้อเท็จจริงทั้งปวงเพื่อเป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ผู้ฟ้องคดี ต่อมา ชาวหมู่บ้านนครสุโขทัยได้ร้องเรียนต่อจังหวัดนนทบุรีตามหนังสือลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๔



ว่าไม่ได้...

ว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี จังหวัดนนทบุรีได้มีการแจ้งทางวาจา แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงได้ตรวจสอบใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดี โดยมีหนังสือ สำนักงานเทศบาลเมืองนนทบุรี ที่ ๕๒๐๐๘/ ๕๐๐๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ทาหรือแนวทางการปฏิบัติบังคับใช้ใบอนุญาตกรมโยธาธิการและผังเมือง และต่อมาเมื่อจังหวัดนนทบุรี ได้มีหนังสือ ที่ นบ ๐๘๓๗.๔/๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าโรงงานของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามก่อสร้างโรงงานคอนกรีตผสมเสร็จตามกฎหมายกระทรวง ให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดนนทบุรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตภายหลัง จากที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวประกาศใช้แล้ว จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ลงรับหนังสือฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอน ใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีและข้อเท็จจริงที่เพียงพอเพื่อประกอบในการตัดสินใจใช้ดุลพินิจ เพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่ง ตามมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรจะรู้เหตุแห่งการเพิกถอนตั้งแต่วันที่ผู้มาร้องเรียน ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘ และจังหวัดนนทบุรี เคยแจ้งด้วยวาจากับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ควรทราบถึงคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในช่วงระยะเวลานั้น เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ น่าจะรู้ว่ามีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารของผู้ฟ้องคดี ในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกับที่มีผู้ร้องเรียน แต่หนังสือร้องเรียนดังกล่าวมุ่งหมาย การร้องเรียนเรื่องการก่อสร้างโรงงานก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญอันเกิดจากการก่อสร้าง ส่วนเรื่องการก่อสร้างโรงงานอยู่ในเขตพื้นที่ห้ามก่อสร้างเป็นข้อเท็จจริงยังฟังยุติตามหนังสือ ร้องเรียนไม่ได้ ต้องมีการตรวจสอบก่อน การจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เพียงพอเพื่อใช้เป็นเครื่องประกอบการ ใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารหรือไม่ เพียงแต่มีผู้ร้องเรียนว่า ได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างอาคารไม่อาจถือได้ว่ามีข้อเท็จจริงที่เพียงพอที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้ดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ การทราบดีว่ามีผู้ร้องเรียนดังกล่าว



/ไม่อาจถือได้ว่า...

ไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบถึงเหตุแห่งการที่จะให้เพิกถอนคำสั่งแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

มีประเด็นพิิจารณาตามอุทธรณ์ต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพียงใด ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยสุจริตมาตลอดว่าใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้ผู้ฟ้องคดีเป็นการออกใบอนุญาตที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ลงทุนก่อสร้างโรงงาน และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เห็นว่า แม้จะฟังได้ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่โดยที่ความในมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น จึงเป็นกรณีที่มิกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องการร้องขอค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนี้จะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการและกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลา



ที่กฎหมาย...

ที่กฎหมายกำหนด ตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิในการร้องขอ คำทดแทนต่อผู้ถูกฟ้องคดีก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแต่อย่างใด จึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่อยู่ในสถานะเป็นบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในประเด็นนี้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจพิจารณา กำหนดคำทดแทนในส่วนนี้ให้ผู้ฟ้องคดีได้

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่ง ที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด เห็นว่า เมื่อฟังเป็นที่ยุติ ตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแล้วว่า ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการเพิกถอนโดยชอบด้วยระเบียบขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ นบ ๕๒๐๐๘/๕๔๒๐ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๔๑๘/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และการวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการพิจารณาอุทธรณ์โดยรับฟังความทุกฝ่าย และเปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กระทำการใดอันมิชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นนิติบุคคลดำเนินการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าการกระทำของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยในผล



/อนึ่ง...

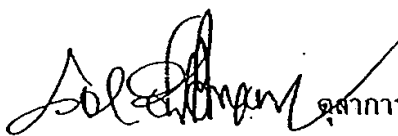
๓๐

อนึ่ง คดีนี้ศาลไม่กำหนดค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีสืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดี
มิได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อ
ศาลปกครอง จึงสมควรคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งสองศาลแก่ผู้ฟ้องคดี

พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แต่ให้คืนค่าธรรมเนียมศาล
ทั้งสองศาลแก่ผู้ฟ้องคดี

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

รองประธานศาลปกครองสูงสุด

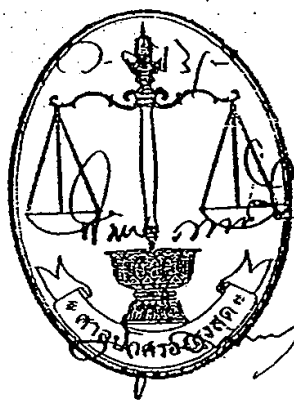


ตุลาการเจ้าของสำนวนและ

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

นายวราวุธ ศิริยุทธวัฒนา

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



นายสมชาย งามวงศ์ชน

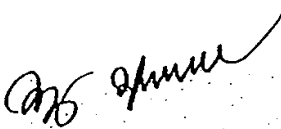
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสุชาติ มงคลเลิศพล

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายมนูญ ปุณณกริยากร

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

