

บทที่ 3

การฟ้องคดีและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 เขตอำนาจของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 ประกอบกับมาตรา 245 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 มาตรา 11 และมาตรา 42

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และคดีพิพาทอื่น ๆ

การกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้กำกับดูแล เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการ

จังหวัด นายอำเภอ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คำวินิจฉัยอันมีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองและอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลปกครอง¹

3.2 เงื่อนไขการฟ้องคดี

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลจะต้องเริ่มต้นจากการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้อง เงื่อนไขเกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำหรับการฟ้องคดีทั่วไป รวมทั้งการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้วย แต่เนื่องจากการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงอาจมีประเด็นปัญหาว่า บุคคลใดจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้บ้าง และการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีผลต่อการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในที่นี้จึงได้ศึกษาเงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดี และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น

3.2.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับความเป็นผู้เสียหาย

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ว่า บุคคลผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของ

¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.127-128/2552.

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือมีกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้นนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในกฎหมาย

นอกจากนี้แล้ว มาตรา 43 ของกฎหมายดังกล่าวยังบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองได้ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ โดยในการเสนอความเห็นดังกล่าวนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ดังนั้น ในกรณีการใช้อำนาจกำกับดูแลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่าการกระทำนั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็อาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้เสมือนหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อาจกระทบสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ที่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้กำกับดูแลดังกล่าว ซึ่งในกระบวนการพิจารณาคดี ศาลปกครองจะต้องตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ดังนี้

(1) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหาย

(1.1) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้ที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งย่อมเป็นผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีสถานภาพทางกฎหมายถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งโดยตรง ย่อมเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 304/2545 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาประชุมสภาเทศบาล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภาโดยไม่มีเหตุอันควรอันมีผลทำให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 (5) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

(1.2) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่คู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง

(1.2.1) ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร้องเรียนหรือร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่งเป็นผู้เสียหายจากคำวินิจฉัยอันมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 8/2550 ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ามีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล ได้ร่วมกับราษฎรในเขตเทศบาลมีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้ตรวจสอบและดำเนินการกรณีสมาชิกสภาเทศบาล ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ส่วนสมาชิกสภาเทศบาล และรองนายกเทศมนตรี ไม่ได้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนตามคำวินิจฉัยเดิม

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวแต่ประการใด แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจะเป็นผู้ร้องเรียนหรือร้องขอให้มีการตรวจสอบและวินิจฉัยในกรณีดังกล่าว และคำวินิจฉัยไม่มีผลตามความคาดคิดของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าก็ไม่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่จากคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ามีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล มีสิทธิได้รับบริการสาธารณะที่นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีต้องปฏิบัติจัดทำตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ทั้งนี้ ภายใต้การตรวจสอบควบคุมของสภาเทศบาล การปล่อยให้นายกเทศมนตรีซึ่งปฏิบัติภารกิจฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ และรองนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อยู่ในตำแหน่งต่อไป ย่อมจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลขาดความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพและคุณภาพ และยังผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าและประชาชนคนอื่นที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน

เสียหายหรืออาจจะได้รับความสะดวกหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่วินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาล และรองนายกเทศมนตรี เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลคนดังกล่าวสิ้นสุดลง และรองนายกเทศมนตรีคนดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

(1.2.2) ผู้สมัครรับเลือกตั้งในคราวเดียวกันและมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไปเป็นผู้เสียหายจากคำวินิจฉัยอันมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 521/2549 ผู้ฟ้องคดีซึ่งสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ได้คะแนนเป็นอันดับสอง มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้สอบสวนและมีคำสั่งว่า นาง ม. ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการคุณสมบัตินี้และมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่านาง ม. มิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา เห็นว่าแม้ว่าอำนาจในการที่สั่งให้นาง ม. พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ย่อมมีผลให้นาง ม. ยังคงดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับการเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในคราวเดียวกับนาง ม. และเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหากได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(1.2.3) สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสียหายจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นคนอื่น ๆ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.105/2548 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของราษฎรในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบาย อนุมัติงบประมาณและออกเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หากมีสมาชิกสภาเทศบาลขาดคุณสมบัติเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงแล้วการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลเปลี่ยนแปลงนโยบายงบประมาณ และเทศบัญญัติของสภาเทศบาลที่ผู้ฟ้องคดีออกเสียงลงมติ และกระทบสิทธิ

ประโยชน์ของประชาชนตามนโยบายงบประมาณ หรือเทศบัญญัติที่ได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้องสอดทั้งสองไม่สิ้นสุด มีผลกระทบถึงสิทธิและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้

(1.2.4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสียภาษี และอาศัยอยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 655/2549 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง ฟ้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า คำวินิจฉัยมิได้มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี แต่คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นผู้เสียภาษีและอาศัยอยู่ในจังหวัด ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย

(1.2.5) ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้เสียหายจากคำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 662/2549 ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการทั้ง 5 โครงการที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 และเป็นโครงการที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2548 ซึ่งทั้งสภาและผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเห็นชอบด้วย จนกระทั่งมีการประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2548 แล้ว อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนว่าการดำเนินการโครงการทั้ง 5 โครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่าสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการ

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง นี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตาม ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและมีหน้าที่ปฏิบัติการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ 5 ของข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาแล้วเห็นว่า มีโครงการใน หมวดเงินอุดหนุนจำนวน 5 โครงการไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามข้อ 3 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และอีกจำนวน 2 โครงการ ไม่สอดคล้องกับประกาศในบางส่วน จึงมี หนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามข้อ 4 ของประกาศดังกล่าว วินิจฉัยว่า มีโครงการที่ไม่สอดคล้องกับประกาศดังกล่าวจำนวน 2 โครงการ ส่วนอีก 5 โครงการ สอดคล้องกับประกาศแล้ว จึงขอให้ดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนแก่ส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหา ข้อขัดข้องในการ ดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วน จังหวัดก็ตาม แต่เมื่อคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของผู้ฟ้อง คดี ซึ่งหากมีปัญหาเกิดขึ้นผู้ฟ้องคดีย่อมจะต้องรับผิดชอบในฐานะผู้อนุมัติให้ดำเนินการและการ เบิกจ่ายเงิน จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือ เสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำ ฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปตามรูปคดี

นอกจากผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายดังกล่าวแล้ว การฟ้องคดีขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องกระทำโดยผู้แทนที่มีอำนาจด้วย คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 575/2546 ผู้ฟ้องคดี ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาพิพากษาให้ยกเลิกความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ไม่ เห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของผู้ฟ้องคดีและให้ถือว่าร่างเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับได้ตามกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของ นาย ก.สิ้นสุดลงแล้วนับแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2545 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สอบสวนและวินิจฉัยความเป็นนายกเทศมนตรีของนาย ก.จึงสิ้นสุดลงตามมาตรา 46 (1) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2545 ดังนั้น เมื่อนาย ก. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2545 จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีโดยนาย ก. ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาความว่า ขณะยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น นาย ก.ยังมีฐานะเป็นนายกเทศมนตรี จึงมีสิทธิฟ้องและดำเนินคดีนี้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วขอเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2545 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งให้นาย ก. พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นผลให้ความเป็นนายกเทศมนตรีของนาย ก.สิ้นสุดลง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่และมีนายกเทศมนตรีคนใหม่แทนแล้ว ตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม 2546 และคณะเทศมนตรีไม่ได้มอบอำนาจให้นาย ก. หรือผู้ใดเป็นผู้แทนคดีและยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น นาย ก. จึงไม่มีอำนาจดำเนินคดีนี้ และไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นแทนผู้ฟ้องคดี จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นของนาย ก. ไว้พิจารณา

(2) กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหาย

(2.1) มติของสภาท้องถิ่นในการเลือกบุคคลเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งแต่งตั้งตามกฎหมายไม่มีผลทางกฎหมายที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย

คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมา 235/2545 มติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เลือกบุคคลเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มิใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจในทางปกครองในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย อันจะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครอง จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และความรับผิดชอบละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.333/2551 เมื่อขอเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังไม่ได้ยื่นคำร้องแต่งตั้งรองประธานสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีตามมติของผู้

ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เลือกরণประธานสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลว่าผู้ใดสมควรจะได้รับการเลือกให้เป็นรองประธานสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งรองประธานสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีต่อไป มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าว จึงยังไม่มีผลทางกฎหมายที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2.2) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใช่ผู้เสียหายจากคำสั่งแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นตามมติของสภาท้องถิ่น

คำสั่งศาลปกครองนครราชสีมา 235/2545 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ศาลเห็นว่าการที่บุคคลใดจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ บุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่โดยที่เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ในข้อหานี้ คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งคำสั่งดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2.3) การปฏิบัติกรภายในฝ่ายปกครองไม่มีผลทางกฎหมายที่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 364/2546 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะดำเนินการสอบสวนตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ให้ตรวจสอบการทุจริตของอดีตนายกเทศมนตรีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือจะดำเนินการลงโทษทางวินัยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 หรือไม่นั้น มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง เรื่องการดำเนินการสอบสวนและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจดำเนินการตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในเรื่องดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 528/2547 การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่จัดทำรายงานเสนอผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติการณ์ในการกระทำความผิดของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ฟ้องคดี และการเสนอแนวทางให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกร้องเรียนสิ้นสุดลง และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่แจ้งให้ประธานสภาพิจารณาให้สภามีการประชุมในเรื่องข้างต้น เป็นการปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครอง ส่วนกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ 3 ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้นำแบบพิมพ์ลงลายมือชื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลงลายมือชื่อเพื่อนำไปยื่นยุติให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ได้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุม นั้น เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะผู้ฟ้องคดีจะพ้นจากสมาชิกภาพหรือไม่เป็นดุลพินิจของสภา ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ายังไม่มีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 693/2547 ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดี คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดทำการก่อสร้างวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก โดยสัญญากำหนดให้ผู้รับจ้างตอกเสา ในขณะที่ก่อสร้างผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้รับจ้างไม่ได้ตอกเสาเข็มและเทพื้นคอนกรีตไม่ได้ระดับ ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งผู้รับจ้างว่าได้กระทำผิดสัญญาและจะไม่รับมอบงาน ต่อมาผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี ผู้รับจ้างยังคงทำการก่อสร้างต่อไป แต่ไม่ยอมตอกเสาเข็มตามสัญญา เมื่อมีการส่งมอบงาน คณะกรรมการควบคุมการก่อสร้างและตรวจการจ้างจึงไม่ยอมลงชื่อรับมอบงาน เทศบาลได้มีหนังสือขอความร่วมมือให้โยธาธิการจังหวัดร่วมตรวจสอบการวางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักดังกล่าว ในการประชุมร่วมระหว่างเทศมนตรี คณะกรรมการตรวจการจ้าง ช่างผู้ควบคุมงาน และโยธาธิการจังหวัด คณะกรรมการตรวจการจ้างเห็นว่า การก่อสร้างของผู้รับจ้างไม่ได้มาตรฐาน มีน้ำขังในท่อ และไม่ได้ตอกเสาเข็มตามสัญญา เห็นควรให้ทุบและทำการก่อสร้างใหม่ แต่เทศมนตรีและโยธาธิการจังหวัดเห็นว่า ในสัญญาไม่ได้กำหนดความลาดเอียงของท่อไว้ จึงให้ผู้รับจ้างทำการแก้ไขเพียงเอาดินที่อยู่หน้าท่อออก ทั้งที่มีได้ปิดกั้นทางน้ำ และแจ้งให้คณะกรรมการตรวจการจ้างทราบว่า เมื่อผู้รับจ้างแก้ไขแล้ว หากไม่ลงชื่อรับ

มอบงานจะเป็นการผิดกฎหมาย คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ทราบระเบียบ เกิดความกลัว จึงลงชื่อรับมอบงาน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้อธิบายว่า หากผู้รับจ้างผิดสัญญา ไม่ลงชื่อรับมอบงานไม่มีความผิดแต่หากลงชื่อจะมีความผิด คณะกรรมการตรวจการจ้างจึงได้ขอถอนการลงชื่อรับมอบงานดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือให้นายอำเภอทำการสอบสวน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งเรื่องการก่อสร้างท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพักว่า เป็นความบกพร่องของเทศบาลซึ่งเป็นผู้ว่าจ้างที่ไม่ได้มีการทดสอบสภาพการรับน้ำหนักของดินก่อน และไม่ได้ประมาณการรายการค่าเสาเข็มไว้ตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดราคากลางตั้งแต่ต้น แต่เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีความเสียหายต่อทางราชการ หรือมีหลักฐานว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงให้อำเภอแจ้งเทศบาลให้ระมัดระวังในการปฏิบัติและกำชับเจ้าหน้าที่ให้ศึกษาทำความเข้าใจระเบียบปฏิบัติและรายละเอียดแบบแปลนโครงการนั้น ๆ ไม่ให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก ซึ่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวว่าเทศบาลบกพร่องต่อหน้าที่ถือเป็นการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีด้วย เพราะขณะนั้นผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิดให้พ้นผิด

ขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโทษผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีตามที่ศาลจะเห็นสมควร

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้อง สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เห็นว่าการลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี และเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาล แต่การแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการแนะนำตักเตือนตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เป็นการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าบกพร่องต่อหน้าที่เป็นเหตุให้ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากบุคคลทั่วไป ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำความเสียหายและกฎหมายหรือสร้างความเสียหายแก่เทศบาลแต่อย่างใด การกล่าวหาดังกล่าวจึงเป็น

ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น ทำให้ได้รับความเสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่กล่าวหาผู้ฟ้องคดีว่าบกพร่องต่อหน้าที่นั้น เป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำผิดให้พ้นผิด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำกล่าวหาดังกล่าว และลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีต่อไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงเอกสารแจ้งผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความบกพร่องของเทศบาลและได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมิให้เกิดความบกพร่องขึ้นอีกเท่านั้น หนังสือดังกล่าวจึงมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในอันที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีก็มิได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีและการลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้เป็นการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรงซึ่งเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้ จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 900/2547 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอันต้องพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี เป็นเพียงขั้นตอนของการเตรียมการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงก่อนการมีคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองเพราะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นการส่วนตัว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 53/2548 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนเรื่องร้องเรียนการถมดินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 3 จังหวัดนครปฐมแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีร้องเรียน คำสั่งดังกล่าวเป็นการสอบสวนพิจารณาความผิดของนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นขั้นตอนของการสอบสวนพิจารณาความผิดของนายกเทศมนตรีเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง คำสั่งดังกล่าวก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

เพียงแต่ผลการสอบสวนปรากฏข้อเท็จจริงพาดพิงถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือมีหน้าที่ควบคุมดูแลจะต้องไปดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีร้องเรียน และการเสนอความเห็นของคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 905/2549 กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เปิดเผยแพร่รายชื่อผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินในการแข่งกีฬาตำบล ผู้ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมิใช่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเปิดเผยรายชื่อในกรณีดังกล่าว ส่วนกรณีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ทราบพร้อมทั้งรวบรวมเอกสารการร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีเสนอต่อผู้บังคับบัญชาต่อไปนั้นเป็นขั้นตอนการดำเนินงานภายในของฝ่ายปกครองก่อนมีคำสั่ง ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งผลการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการไม่ดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.55/2548 การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นเพียงการทำหน้าที่ในขั้นตอนหนึ่งตามกระบวนการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลให้สภาเทศบาลต้องพิจารณาเพื่อมีมติใหม่เท่านั้น และไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายจนเป็นเหตุให้ผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีข้อพิพาทเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนความเห็นนั้นได้

(2.4) การที่ผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งก่อนการนำคดีมาฟ้อง แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี

(2.4.1) กรณีที่คำพิพากษาไม่มีผลต่อสถานะของผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง ย่อมไม่ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 543/2546 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ช. ได้พ้นจากตำแหน่งโดยการลาออกไปก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กรณีจึงไม่มีข้อพิพาทในอันที่จะต้องให้ศาลปกครองพิจารณาและมีคำสั่งแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี

จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น²

(2.4.2) กรณีที่คำพิพากษาอาจมีผลต่อสถานะของผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง ย่อมก่อความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2548 ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนและวินิจฉัยสมาชิกภาพของนาง บ. ภายหลังจากสมาชิกภาพของนาง บ. ได้สิ้นสุดลงแล้ว เป็นกรณีที่ไม่มียกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติในการสอบสวนและวินิจฉัยอีก ผู้ฟ้องคดีก็ได้ฟ้องว่าสมาชิกภาพของนาง บ. ยังมีได้สิ้นสุดลง ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้มีใช้คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้ และไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน 2546 ได้แก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดมาตรการการบังคับทางกฎหมายไว้ 2 ประการ คือ ต้องพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็น

² ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งบัญญัติให้การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้งเป็นลักษณะต้องห้ามสำหรับการดำรงตำแหน่ง มีผลใช้บังคับ กรณีจึงแตกต่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2548 ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีเกิดขึ้นภายหลังจากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากสมาชิกภาพจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (5) ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นกระทำ ในกรณีที่สงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีดังกล่าว มาตรา 11 วรรคสอง ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสอบสวนไว้ว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดสิ้นสุดลงตามกรณีดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว โดยในส่วนของผู้ที่มิมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาตรา 45 (17) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ประกอบกับมาตรา 35/1 (3) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดลักษณะต้องห้ามที่ห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้ว่า ต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับนาง บ. โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนและวินิจฉัยสมาชิกภาพของนาง บ. ซึ่งผลการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวนอกจากจะมีผลต่อสมาชิกภาพของนาง บ. แล้ว ยังมีผลต่อการวินิจฉัยคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของนาง บ. อีกด้วยการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ทำการสอบสวนและวินิจฉัยสมาชิกภาพของนาง บ. ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี และมีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.327/2550 ศาลปกครองชั้นต้น

(คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 178/2547) วินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสอบสวนและวินิจฉัยเนื่องจากมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลง จะต้องเป็นการวินิจฉัยในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ คดีนี้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามวาระของสภาเทศบาลแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการอันถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้

เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาในระหว่างการดำรงตำแหน่งก็ตาม การวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้อง คดีย่อมไม่อาจมีผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ ฟ้องคดีซึ่งวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็น คู่สัญญาอันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 จึงเป็นคำวินิจฉัยที่มีชอบ ด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้โดยทั่วไปการสอบสวนและการ วินิจฉัยเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลพึงเกิดขึ้นใน ระหว่างที่สมาชิกสภาเทศบาลผู้นั้นยังไม่สิ้นสุดลงก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายก็มีได้มี ข้อจำกัดว่า การสอบสวนและวินิจฉัยจะกระทำหลังจากสมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วมิได้ ในทาง ตรงกันข้าม หากแปลความว่ามีข้อจำกัดเช่นนั้น ก็จะทำให้มีการหลีกเลี่ยงผลทางกฎหมายของการ สิ้นสุดลงของสมาชิกภาพจากกรณีหรือเหตุอื่นซึ่งมีผลทางกฎหมายแตกต่างกันเสมอ ทั้งยังเป็นการ เปิดช่องให้มีการกระทำการอันเป็นเหตุต้องห้าม หรือจงใจสร้างเหตุการณ์สิ้นสุดลงสมาชิกภาพ เพราะเหตุอื่นขึ้น เพื่อให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงก่อนการวินิจฉัย ดังนั้น แม้นาง ส. (ผู้ฟ้องคดี) จะพ้น จากตำแหน่งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระ แต่เหตุที่จะมีการสอบสวนและวินิจฉัยนั้นเป็นเหตุที่ เกี่ยวกับการกระทำที่เกิดขึ้นในขณะที่นาง ส. (ผู้ฟ้องคดี) ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ ผู้ว่าราชการ จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้

3.2.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การกระทำทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครองนั้น คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งคำสั่ง ซึ่งเป็น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Widerspruchsverfahren) มี ความมุ่งหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทาง ปกครองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองแล้ว ยังเป็นเงื่อนไขในการ ฟ้องคดีปกครองอีกด้วย³ โดยกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย กำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือ

³ บรรเจิด สิงคะเนติ, “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 2, ปีที่ 29, น. 297 (มิถุนายน 2542).

เสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นที่มาของอำนาจกำกับดูแลนอกจากจะมีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจในการกำกับดูแลไว้โดยเฉพาะแล้ว ในบางกรณีได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองในการกำกับดูแลเป็นที่สุด ดังนั้น การนำคดีเกี่ยวกับการกำกับดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงมีทั้งกรณีที่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และกรณีที่ไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองในการกำกับดูแลเรื่องใดเป็นที่สุด ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองก่อน การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการกำกับดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีทั้งกรณีที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกรณีที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง

(1) กรณีที่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี

(1.1) กรณีกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

การกำกับดูแลกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายกำหนดขั้นตอนที่จะต้องส่งร่างข้อบัญญัติที่สภาท้องถิ่นมีมติให้ความเห็นชอบแล้วให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 620/2547 ศาลวินิจฉัยว่า กฎหมายบัญญัติขั้นตอนการดำเนินการกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับมติของสภาเทศบาลตำบลที่มีมติไม่รับ

หลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกำหนดให้ประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ต้องเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากสภาเทศบาลพิจารณายืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ประธานสภาต้องส่งร่างเทศบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติเพื่อมีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานสภาได้ฟ้องโต้แย้งความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไม่เห็นชอบด้วยกับมติของสภาโดยยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ข้างต้น กรณีจึงถือว่าขณะฟ้องคดียังไม่ได้เกิดข้อพิพาททางปกครองระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกันนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในคำพิพากษาที่ อ.55/2548 ว่า การไม่ให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติมีผลทำให้สภาเทศบาลต้องนำร่างเทศบัญญัตินั้นมาพิจารณาใหม่ จึงไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่แตกต่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 620/2547 ซึ่งศาลวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ กรณีจึงถือว่าขณะฟ้องคดียังไม่ได้เกิดข้อพิพาททางปกครองระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปัญหาจึงมีว่า ตามข้อเท็จจริงในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 620/2547 แต่ถ้าวัดมีการดำเนินการตามขั้นตอนตามมาตรา 62 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519 โดยสภาเทศบาลนำร่างเทศบัญญัตินั้นมาพิจารณาใหม่แล้ว แต่สภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ซึ่งประธานสภาเทศบาลต้องส่งร่างเทศบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ หากประธานสภาเทศบาลนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่เห็นชอบกับมติของสภาเทศบาลเหมือนในคดีนี้ ศาลจะมีคำสั่งรับฟ้องหรือไม่ หากถือตามเหตุผลที่ศาลอ้างการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จึงถือว่าขณะฟ้องคดียังไม่ได้เกิดข้อพิพาท ศาลก็ต้องรับฟ้อง ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการเหตุผลของศาลชั้นต้นในคดีนี้ที่ว่า ความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครองที่ยังไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง และเหตุผลในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.55/2548 ที่ว่า การไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติเป็นเพียงการทำหน้าที่ในขั้นตอนหนึ่งตามกระบวนการตราเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลให้สภาเทศบาลต้องพิจารณาเพื่อมีมติใหม่เท่านั้น และไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์อันจะก่อให้เกิด

ความเดือดร้อนเสียหายจนเป็นเหตุให้ผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง น่าจะเป็นเหตุผลที่ถูกต้อง เพราะไม่ว่าอย่างไรก็ตามศาลจะไม่รับคำฟ้องในส่วนนี้

(1.2) กรณีที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายต้องดำเนินการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 18/2544 ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาได้ลาอุปสมบทเป็นเวลา 6 วัน โดยได้รับอนุญาตจากรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าเนื่องจากได้รับการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีได้ลาอุปสมบทเป็นพระภิกษุ จึงเห็นว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาจากรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุปสมบทจริง เป็นบุคคลต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482 จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีเพื่อยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีหลังจากที่ได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง และยังไม่ได้มีการสั่งการอย่างใดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ยังมีเวลาที่วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อยู่ กรณีจึงยังฟังไม่ได้ด้วยว่า ได้มีการละเลยไม่สั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงชอบแล้ว พิพากษายืน

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 300/2545 ตามมาตรา 47 ตีรวรรคของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) (6) หรือ (7) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด แต่คดีนี้เป็นกรณีที่

สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงเกิดจากการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีว่าเป็นการเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากการเสียสิทธิดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเสียก่อน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วยวาจาต่อผู้ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2544 จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อผู้ออกคำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีในเรื่องนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 304/2545 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภาโดยไม่มีเหตุอันควรอันมีผลทำให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 (5) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 19 วรรคสอง ไว้ เมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งนั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าในขณะที่ฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เพียงยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ภายหลังจากยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลแล้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมิได้แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่รับคดีนี้ไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 315/2545 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้น

จากตำแหน่ง มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่ ยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้จะเป็นการฟ้องคดีตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่เมื่อเป็นคำแนะนำที่คลาดเคลื่อนจากบทบัญญัติของกฎหมาย จึงมีอาจรັบฟังได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 487/2547 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อผู้ออกคำสั่งแล้ว แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2546 แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ 3 กันยายน 2546 โดยยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีจึงยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์และยังไม่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้เป็นไปตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

(1.3) คำแนะนำของผู้ออกคำสั่งที่คลาดเคลื่อนจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่เป็นเหตุให้ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 315/2545 ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์ จึงเป็นกรณีที่ยังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้จะเป็นการฟ้อง

คดีตามคำแนะนำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แต่เมื่อเป็นคำแนะนำที่คลาดเคลื่อนจากบทบัญญัติของกฎหมาย จึงมีอาจรบฟังได้

(2) กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี

(2.1) กรณีที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้คำสั่งของผู้กำกับดูแลเป็นที่สุด เงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในนั้นในบางกรณีได้รับการยกเว้น ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน⁴ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้คำสั่งนั้นเป็นที่สุดหรือถึงที่สุด คำว่า “ถึงที่สุด” ย่อมหมายถึง ถึงที่สุดในฝ่ายบริหารเท่านั้น ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิยังมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาล ในกรณีดังกล่าวผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น คำวินิจฉัยของนายอำเภอเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 123/2547 การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 47 ตรีวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดว่า เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) (6) หรือ (7) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่ที่สุด ซึ่งการที่บทบัญญัติดังกล่าวนี้กำหนดให้คำวินิจฉัยของนายอำเภอเป็นที่ที่สุด ย่อมหมายถึงการให้เป็นที่ที่สุดภายในฝ่ายบริหาร และย่อมหมายความว่ากฎหมายไม่ประสงค์ให้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของนายอำเภอโดยระบบการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายบริหารอีก กรณีจึงไม่ใช่เรื่องที่ต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเบื้องต้นภายในฝ่ายปกครองเสียก่อนที่จะนำมาฟ้องคดีต่อศาล ตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำฟ้องนี้จึงไม่มีเหตุต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตราดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 487/2547 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหาร

⁴ เฟิงอ้าง, น. 298.

บริหารส่วนตำบลต่อผู้ออกคำสั่งแล้ว แต่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2546 แต่ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ 3 กันยายน 2546 โดยยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ กรณีจึงยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์และยังไม่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เฉพาะคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ บัญญัติให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งให้แก้คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องในส่วนของคำขอที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 575/2547 โดยที่มาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดว่าเมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5) (6) หรือ (7) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง จึงถือว่าคำสั่งดังกล่าวยอมเป็นที่สุดแล้ว โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่ต้องอุทธรณ์แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เสนอ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีความหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวยอมไม่มีผลผูกพันหรือกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไว้พิจารณา

(2.2) ผู้เสียหายที่มีชื่อคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนการฟ้องคดี เช่น ผู้ร้องเรียนให้ผู้กำกับดูแลมีคำสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1276/2546 การที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สอบสวนและวินิจฉัยให้นาย พ. พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรีนั้น การร้องขอดังกล่าวมิได้เป็นคำขอที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจหน้าที่จะดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยได้โดยตรงในกรณีที่สงสัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนใดมีเหตุที่จะต้องถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ ผลของการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนิติสัมพันธ์ใด ๆ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าก็ไม่ได้อยู่ในบังคับของคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงมิใช่คู่กรณีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีดังกล่าวจึงไม่ต้องอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก่อนการฟ้องคดี

3.3 หลักเกณฑ์ที่ใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเกี่ยวกับการกำกับดูแล

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้จากเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง เมื่อมีเหตุดังกล่าวทำให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจตรวจสอบจาก 5 เหตุ ได้แก่ เหตุเกี่ยวกับการมีอำนาจ เหตุเกี่ยวกับแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เหตุเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมาย เหตุเกี่ยวกับการความชอบของการใช้ดุลพินิจ และเหตุเกี่ยวกับการบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ ดังนี้

3.3.1 ตรวจสอบว่ากระทำโดยมีอำนาจหรือไม่

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีอำนาจในการกระทำนั้น เป็นการพิจารณาจากอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ทั้งมิติของตัวบุคคล มิติของเนื้อหา มิติของพื้นที่ และมิติของเวลา เช่น พิจารณาว่าอำนาจนั้นเป็นของหน่วยงานใดโดยเจ้าหน้าที่ระดับใด กระทำในขอบเขตทางพื้นที่ขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นหรือไม่ ใช้อำนาจในขณะที่ตนมีอำนาจหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มี

ฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือในกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้น ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 กำหนดให้อำนาจในการออกใบอนุญาตเป็นของอธิบดีกรมการปกครอง สำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ อำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นของคณะกรรมการควบคุมโรงรับจำนำ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำได้ หากปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำ ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

(1) กรณีที่กระทำโดยมีอำนาจ

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง 1439/2545 ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยเหตุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 47 ทวิ (4) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 47 ตริ (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกรณีดังกล่าว ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 ซึ่งนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้กำหนดให้ต้องร้องคัดค้านต่อศาล จึงไม่ใช่กรณีที่เป็นการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลวินิจฉัยประเด็นที่ว่า เมื่อศาลจังหวัดมีคำสั่งให้ยกคำร้องคัดค้านคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ว่าการคัดค้านการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 25 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ประกอบกับมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ เป็นกรณีกฎหมายให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่หากเห็นว่าตามประกาศการสมัครรับเลือกตั้งปรากฏชื่อบุคคลที่ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ถอนการสมัครของบุคคลนั้นได้ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยให้

ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพนั้น เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 47 ทวิ (4) ประกอบกับมาตรา 47 ทรี (5) และมาตรา 47 ทรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจในการวินิจฉัยกรณีดังกล่าวได้

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1435/2546 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก และมอบหมายให้ปลัดอำเภอทำหน้าที่แทนอันเป็นการปฏิบัติโดยชอบตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การประชุมครั้งแรกดังกล่าวจึงเป็นการประชุมที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2546 มาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ประกอบกับมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งว่า ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 (2) ประกอบมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นนายอำเภอมีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีอำนาจหน้าที่สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนผู้ฟ้องคดี และเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สั่งหรือจัดให้มีการเลือกเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนผู้ฟ้องคดี ก็เป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจที่จะดำเนินการได้เช่นเดียวกัน ทั้งเป็นกรณีที่ไม่อาจนำมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 และที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 วรรคสอง ดังกล่าวข้างต้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้นชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.60/2547 แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับโทษทางอาญาตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดแล้วก็ตาม แต่มิได้มีผลเป็นการตัดอำนาจการสอบสวนและการวินิจฉัยถึงการดำรงอยู่ซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีแต่

อย่างไรก็ดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิจารณามีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงที่สามารถดำเนินการได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.127-128/2552 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำวินิจฉัยและคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ระบุว่าจังหวัดเป็นผู้พิจารณา แต่โดยที่จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถูกฟ้องคดี จังหวัดจึงไม่มีอำนาจในการสอบสวนและวินิจฉัย เมื่อการสอบสวนและคำวินิจฉัยกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นผลให้คำวินิจฉัยไม่สามารถใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้ว กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้คำว่าจังหวัดในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีชอบแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้ถ้อยคำว่าจังหวัดในข้อความของคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งได้ลงชื่อและลายมือชื่อในคำสั่งและคำวินิจฉัยโดยได้ระบุตำแหน่งว่าผู้ว่าราชการจังหวัด คำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมีรูปแบบและผลที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนการใช้ถ้อยคำว่า จังหวัด ในข้อความของคำสั่งและคำวินิจฉัยมิใช่สาระสำคัญที่จะทำให้รูปแบบและผลของคำสั่งและคำวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดหลงเล็กน้อยที่เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(2) กรณีที่กระทำโดยไม่มีอำนาจ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 575/2547 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง ถือว่าคำสั่งดังกล่าวยอมเป็นที่สุดแล้ว โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่ต้องอุทธรณ์แต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เสนอ จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวยอมไม่มีผลผูกพันหรือกระทบต่อสถานภาพของ

สิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

3.3.2 ตรวจสอบว่ากระทำผิดแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญหรือไม่

แบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การสอบสวนซึ่งต้องให้คู่กรณีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

(1) กรณีที่กระทำโดยถูกต้องตามแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 288/2545 ข้อเท็จจริงเป็นที่รับกันว่าผู้ฟ้องคดีได้อุปสมบทเป็นภิกษุในระหว่างเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจริง และผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้การว่า ได้ทำการสอบสวนแล้วจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิเสธข้อเท็จจริงนี้ จึงฟังได้ว่าก่อนมีคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสอบสวนแล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสอบสวนแล้วและมีคำสั่งดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.60/2547 แม้คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง จะเป็นที่สุดตามมาตรา 57 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดียังได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำวินิจฉัย รวมไปถึงขั้นตอนการอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ ถือได้ว่ากระบวนการสอบสวนและการมีคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติ กระบวนการสอบสวนจึงเป็นไปโดยชอบแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากโอกาสที่ได้รับและเป็นกระบวนการสอบสวนที่รวบรัดฝ่ายเดียวนั้น จึงเป็นคำกล่าวอ้างที่ฟังไม่ขึ้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.66/2549 เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้มีหนังสือเชิญผู้ฟ้องคดีไปให้ถ้อยคำหรือทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์

อักษร แต่ผู้ฟ้องคดีก็มีได้ไปให้ถ้อยคำหรือดำเนินการตามหนังสือของคณะกรรมการดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องที่ตนถูกสอบสวน และได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้คณะกรรมการออกจากตำแหน่งจึงเป็นไปโดยถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.131/2549 เมื่อปรากฏว่าในขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้บันทึกถ้อยคำและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีปฏิเสธว่ามีได้เรียกรับเงิน และเมื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงเพิ่มเติม ผู้ฟ้องคดีมิได้ชี้แจงเพิ่มเติม ถือได้ว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เปิดโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.127-128/2552 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่บุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาล ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล อันเป็นการกระทำต้องห้ามเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลง หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและพยานได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่งคำชี้แจงพร้อมหลักฐานเพิ่มเติมนอกจากที่ได้ให้ไว้แก่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงภายในเวลาที่กำหนด โดยได้ส่งสำเนาหนังสือเทศบาลที่ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล

ได้ให้นาย จ. ซึ่งเป็นบุตรชายที่อยู่ในครอบครัวเดียวกันได้มาทำสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดีในการทำ โคมไฟแขวนประดับ เป็นเงินทั้งสิ้น 4,000 บาท โดยมีผู้ฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นบิดาผู้รับเงินในใบสำคัญ รับเงิน และกรณีผู้ฟ้องคดีที่ 1 ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลได้ทำสัญญากับเทศบาลเกี่ยวกับ ค่าใช้จ่ายประเภทค่าวัสดุยานพาหนะเป็นเงินทั้งสิ้น 8,500 บาท และต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ให้นาย น. ซึ่งเป็นบุตรชายซึ่งอยู่ในครอบครัวเดียวกันมาทำสัญญากับเทศบาลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายประเภท ค่าวัสดุยานพาหนะเป็นเงินทั้งสิ้น 8,930 บาท แนบไปด้วยนั้น เห็นว่าถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ สรุบบันทึกเท็จจริงและแจ้งรายละเอียดของกรณีการสอบสวนต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ตาม แต่กรณีตาม หนังสือแนบที่ส่งไปก็มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงของข้อ กล่าวหาอย่างเพียงพอโดยไม่หลงต่อสู้อยู่ในข้อพิพาทดังกล่าว และระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองส่งคำชี้แจงพร้อมหลักฐานเพิ่มเติมได้ก็เป็นเวลา 14 วัน จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ ฟ้องคดีทั้งสองได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

(2) กรณีที่กระทำโดยไม่ถูกต้องตามแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ

(2.1) ผู้กำกับดูแลมีคำวินิจฉัยโดยมิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้คู่กรณีทราบก่อน เป็น กระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ ซึ่งขั้นตอนหรือวิธีการอาจเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1483/2546 ศาลอาศัยขั้นตอนหรือวิธีการ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้ผู้กำกับดูแลสอบสวนและวินิจฉัย โดยเร็ว เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงเพราะเหตุที่กฎหมาย กำหนดมาวินิจฉัย คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าคณะกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้งมิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ ฟ้องคดีทราบ จึงถือว่านายอำเภอยังมิได้มีการสอบสวนก่อนที่จะมีการวินิจฉัย คำสั่งของผู้ถูกฟ้อง คดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 183/25450 ศาลอาศัยขั้นตอนหรือวิธีการ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่อาจ กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส ได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน คดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าการไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อ กล่าวหา ย่อมต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด

(2.2) ผู้กำกับดูแลเพียงแต่ส่งเอกสารเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงให้คู่กรณี ไม่อาจถือว่าเป็นการแจ้งสิทธิแก่คู่กรณี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.100/2549 คำเภอมีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ส่งเอกสารเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง เพียงเท่านี้ ไม่อาจถือว่าเป็นการแจ้งสิทธิให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.3.3 ตรวจสอบว่ากระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่

การกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายมีความหมายที่กว้าง ครอบคลุมถ้อยคำในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หลายคำ ได้แก่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และคำว่า “กฎหมาย” นอกจากกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติแล้ว ยังครอบคลุมถึงหลักกฎหมายทั่วไปและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ด้วย จากการศึกษาพบว่า ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นเรื่องการกระทำที่ “ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” และ “การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” จึงได้แยกศึกษาเรื่อง “การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” ออกเป็นความถูกต้องตามกฎหมายในขั้นตอนของการใช้อำนาจและความถูกต้องตามกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับขั้นตอนก่อนใช้อำนาจ สำหรับเรื่อง “การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” นั้น ได้แยกออกเป็นหัวข้อ 3.3.4 ต่างหาก

(1) ความถูกต้องตามกฎหมายในขั้นตอนของการใช้อำนาจ

การใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยการออกคำสั่งทางปกครองที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายรวมถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจของผู้ออกคำสั่งทางปกครองโดยตรง

(1.1) การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 288/2545 การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ยื่นหนังสือขออนุญาตลาอุปสมบทต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและได้รับอนุญาตแล้ว ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 23 ซึ่งกำหนดว่า “การลาที่ไม่ได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ประกอบกับระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 ข้อ 30 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการซึ่งประสงค์จะลาอุปสมบทในพระพุทธศาสนาให้จัดส่งใบลาต่อผู้บังคับบัญชาจนถึงผู้มีอำนาจพิจารณาหรืออนุญาต การลาอุปสมบทของผู้ฟ้องคดีจึงชอบแล้ว ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ข้อ 23 นั้น กำหนดให้ใช้บังคับระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 โดยอนุโลม หมายความว่า การลาดังกล่าวนั้นต้องไม่ขัดกับกฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นฯ มิเช่นนั้นจะทำให้ระเบียบอื่นที่มีผู้บังคับใช้โดยอนุโลมมากเว้นระเบียบ หรือกฎหมายที่ต้องการบัญญัติให้มีผลบังคับโดยตรงกับผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้การอุปสมบทเป็นพระภิกษุเป็นลักษณะต้องห้ามทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 ข้อ 30 เรื่องการลาอุปสมบทจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ แม้จะมีการอนุญาตให้ลาโดยถูกต้องจากรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ไม่อาจฟังได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้ไปอุปสมบทเป็นพระภิกษุแล้วจะทำให้ไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1276/2546 ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบศาลจังหวัด แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว มิได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐอันเป็นลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 วินิจฉัยว่า นาย พ. ซึ่งเป็นผู้พิพากษาสมทบศาลจังหวัด แผนกเยาวชนและครอบครัวในขณะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรีไม่พ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2546 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุที่การเลือกตั้งดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งตามบทเฉพาะกาลตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ที่ให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 ซึ่งไม่มีบัญญัติให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งในตำบลนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งมาใช้บังคับ

ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่วินิจฉัยและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลย่อมต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นไปตามนัยของมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อมาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งในตำบลนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตที่สมัครรับเลือกตั้งเพียงสองเดือน จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีอำนาจหน้าที่สั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.56/2546 เมื่อมีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าประธานสภาเทศบาลมีเจตนาไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการเรียกประชุมสภา ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจเรียกประชุมสภาแทนได้ตามมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล นอกจากนี้ การที่ประธานสภาขึ้นทำหน้าที่ประธานการประชุมและกล่าวปิดการประชุมโดยไม่มี การพิจารณาเรื่องในวาระการประชุม เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ การประชุมต่อไปหลังจากนั้นโดยมี การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้างต้น จึงชอบด้วยกฎหมาย การที่สภามีมติยืนยันไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคืนให้สภาพิจารณาใหม่ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ย่อมมีผลทำให้ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวตกไปตามมาตรา 62 ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล และทำให้ คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งหากประธานสภาไม่เรียกประชุมสภาเพื่อเลือกคณะเทศมนตรีชุดใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายในการเรียกประชุมสภาเพื่อดำเนินการดังกล่าวตามนัยมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 47/2547 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลผู้กระทำความผิดพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนและวินิจฉัยว่า สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 5 คน ลี้สุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับตามคำ

พิพากษาดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือพร้อมทั้งหลักฐานใบลาออกจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 5 คน เพื่อแจ้งให้ศาลทราบว่าคุณคดีดังกล่าวได้ยื่นหนังสือลาออกจากความเป็นสมาชิกของสภาเทศบาลแล้ว มีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง จึงไม่มีเหตุต้องวินิจฉัยว่าคุณคดีดังกล่าวมีส่วนได้เสียหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้สมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 5 คน สิ้นสุดสมาชิกภาพอันเนื่องมาจากเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา เมื่อศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนและวินิจฉัยว่าคุณคดีดังกล่าวจะส่งผลให้คุณคดีดังกล่าวสิ้นสุดสมาชิกภาพตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่สมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 5 คน ได้ยื่นหนังสือลาออกจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล แม้จะเป็นการยื่นหนังสือลาออกภายหลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้วก็ตาม แต่ก็มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของคุณคดีดังกล่าวสิ้นสุดลง ทำให้เหตุแห่งการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นสิ้นสุดลงเช่นกัน เนื่องจากการกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลจะไม่ใช่เป็นประโยชน์แก่คดีนี้อีกต่อไป ศาลจึงไม่จำเป็นต้องบังคับคดีตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ยกคำร้องของผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.11/2548 ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เนื่องจากกระทำการอันมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลดังกล่าวเป็นคู่สัญญา กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งเทศบาลได้ประกาศสอบราคาจ้างก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก โดยกำหนดยื่นสอบราคาวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 ผลการพิจารณาคณะกรรมการเห็นว่าสมควรอนุมัติราคาตามที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดเสนอ ซึ่งในขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีก็ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2542 เทศบาลได้ประกาศผลการเลือกตั้งปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคะแนนเสียงสูงสุด ต่อมาเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2542 ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัดได้ลงนามทำสัญญารับจ้างก่อสร้างถนนดังกล่าวกับเทศบาล และในวันเดียวกันก็ได้เข้าประชุมกับสมาชิกเทศบาล เรื่องการปฏิญาณตนก่อนเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีลงนามเป็นคู่สัญญากับเทศบาลตำบลในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลอันเป็นการฝ่าฝืน

บทบัญญัติมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการลงนามในสัญญาของผู้ฟ้องคดีนั้นได้กระทำในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังไม่มีสมาชิกภาพ เพราะได้ลงนามก่อนที่จะได้ปฎิญาณตนเพื่อเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลของผู้ฟ้องคดีเริ่มต้นเมื่อใด แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ แต่มาตรา 48 สัตต แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มต้นสมาชิกภาพของตำแหน่งนายกเทศมนตรีให้เริ่มนับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบกับมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สามารถนำเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา 117 และมาตรา 132 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น สมาชิกภาพสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ 21 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นไป ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 21 พฤศจิกายน 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อรับเงินดังกล่าวแล้ว ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้พ้นจากสมาชิกภาพชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีลงนามเป็นผู้รับจ้างในโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กตามสัญญาลงวันที่ 1 ธันวาคม 2542 กับเทศบาล จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างกับเทศบาล จึงมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ชอบแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.170/2550 การที่ข้อ 35 (3) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เพื่อให้ประชาชนในตำบลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีการรับฟังความ

คิดเห็นของประชาชนก่อนเสนอแผนพัฒนาตำบลประจำปีต่อสภาท้องถิ่น และใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีย่อมเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อ 35 (3) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และตามข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายตามแผนงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องจัดทำทั้งในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยไม่กำหนดรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้ด้วย จึงเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อ 14 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองกรณีข้างต้น ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยส่วนรวม ถือได้ว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 92 ประกอบกับมาตรา 59 (2) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำแนะนำของนายอำเภอ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.105 - 106/2548 โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 45/2546 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2456 วินิจฉัยว่า มาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 ที่กำหนดคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า “มีสัญชาติไทยโดยการเกิด” นั้น ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เฉพาะส่วนที่บัญญัติว่า “แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันใช้บังคับมิได้ ศาลปกครองจึงต้องรับฟังตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 คงบัญญัติเฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น ส่วนบทบัญญัติที่ว่า “แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย” ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีบิดา

เป็นคนต่างด้าว จึงไม่ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดทุกประการ ดังนั้น ผู้ร้องสอดทั้งสองที่มี บิดาเป็นคนต่างด้าวและสำเร็จการศึกษามากกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาเทศบาล จึงมีคุณสมบัติสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 วินิจฉัยว่า ผู้ร้องสอดทั้งสองมีคุณสมบัติสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการวินิจฉัยที่สอดคล้องกับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยที่ห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อม ต้องมีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องปฏิบัติตาม การที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 มิได้วินิจฉัยให้สมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ร้องสอดทั้งสองสิ้นสุดลง จึงไม่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุที่จะ เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็น ให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.19/2546 ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลที่มีคำวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลด้วยเหตุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 47 ทวิ (4) แห่งพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 47 ตริ (5) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตาม มาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงไม่ใช่กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 14 (7) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อันจะทำให้ ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 47 ทวิ (4) และทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 47 ตริ (5) แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้น จากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาดังกล่าว จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 47 ทวิ (4) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มุ่งใช้กับกรณีที่อยู่ใหญ่บ้านประพุดิตินไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่บำบัดทุกข์บำรุงสุขหรือไม่ดูแลราษฎรตามมาตรา 14 (1) (5) (6) และ (7) มาตรา 31 (4) และ (5) และมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ จึงยอมใช้บังคับกับกรณีที่อยู่ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้บุคคลใดพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ดังกล่าวข้างต้นด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามมาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่พ้นกำหนดห้าปี จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง และทำให้สิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 47 ทวิ (4) และมาตรา 47 ตริ (5) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง และให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยเหตุข้างต้น จึงขอด้วยกฎหมาย พิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้อง

(1.2) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การเรียกประชุมสภาท้องถิ่นโดยไม่มีอำนาจ การวินิจฉัยการเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผิดพลาด การปฏิเสธการใช้อำนาจที่ผิดพลาด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.104/2547 การเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งตั้งอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 54 วรรคหนึ่ง เสียก่อน กล่าวคือ ต้องได้มีการกำหนดให้มีสมัยประชุมแล้ว โดยการประชุมดังกล่าวหมายถึงการประชุมสามัญตามมาตรา 53 และมาตรา 54 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประชุมของสภาตามคำฟ้องมิได้เป็นการประชุมในสมัยประชุมสามัญหรือสมัยประชุมวิสามัญ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดจะอ้างว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 ไม่ยอมเรียกประชุมสภาและไม่ยอมเสนอให้มีการเปิดประชุมสมัยวิสามัญ ก็เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจเรียกประชุมตามมาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น การดำเนินการประชุมของสภาจึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.454/2551 ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการอยู่ด้วยได้เป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดรับจ้างก่อสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก 2 โครงการ ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ 25 กันยายน 2545 สัญญากำหนดความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างถึงวันที่ 4 ธันวาคม 2547 และสัญญาจ้างลงวันที่ 27 กันยายน 2545 สัญญากำหนดความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างวันที่ 13 มกราคม 2548 ขณะที่มีการทำสัญญาดังกล่าวยังไม่มีความหมายห้ามมิให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด สัญญาที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 2 สัญญา จึงมิใช่เป็นกรณีที่มีการทำสัญญาที่สร้างขึ้นใหม่ที่ผู้ฟ้องคดีจะได้อาศัยโอกาสและตำแหน่งผูกขาดตัดตอนในสัญญาหรือกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนบทบัญญัติที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่นั้น เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังจึงมีอำนาจไปบังคับใช้ย้อนหลังแก่กรณีของผู้ฟ้องคดีหรือกรณีใด ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนได้ และเมื่อกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ยังคงอยู่ในระยะเวลาความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงเนื่องจากความรับผิดเพื่อความชำรุดบกพร่องเป็นความรับผิดที่กำหนดไว้ตามกฎหมายและตามสัญญา ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากการเป็นคู่สัญญา หากกรณีที่คู่สัญญากระทำการใดเพื่อกำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดขึ้นใหม่แต่อย่างใดไม่ การพิจารณาเรื่องความมีส่วนได้เสียจึงไม่อาจยกเอาเรื่องความรับผิดมาใช้พิจารณาความเป็นผู้มีส่วนได้เสียซ้ำกับการพิจารณาส่วนได้เสียจากการกระทำหลักคือการเข้าเป็นคู่สัญญาได้อีก เห็นว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญากับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายืน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 615/2548 เมื่อนาง บ. เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2547 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อให้สอบสวนและวินิจฉัย ซึ่งการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีนอกจากจะเป็นการวินิจฉัยถึงสมาชิกภาพของนาง บ. ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้ว ยังมีผลเป็นการวินิจฉัยคุณสมบัติของการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วยว่า นาง บ. มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 45 (17) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ประกอบกับมาตรา

35/1 (3) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หรือไม่ แม้นาง บ. จะพ้นจากสมาชิกภาพเพราะเหตุออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2547 แล้วก็ตาม แต่เมื่อปรากฏเหตุสงสัยหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของนาง บ. ว่าในช่วงเวลาที่นาง บ. ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจนถึงวันที่นาง บ. สมักรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น นาง บ. พ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะได้กระทำการอันเป็นการต้องห้ามซึ่งทำให้พ้นจากสมาชิกภาพหรือไม่ ดังนั้น แม้วานาง บ. จะพ้นจากสมาชิกภาพด้วยเหตุออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปก่อนแล้วก็ตาม ก็ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี เพราะเป็นกรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของนาง บ. ว่าในช่วงที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนาง บ. กระทำการอันเป็นการต้องห้ามที่ทำให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และผลการสอบสวนและการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้ยังมีผลต่อการวินิจฉัยคุณสมบัติของการสมักรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วยว่า นาง บ. มีลักษณะต้องห้ามในการสมักรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยต่อไปได้ตามมาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

(2) ความถูกต้องตามกฎหมายที่ขึ้นอยู่กับขั้นตอนก่อนการใช้อำนาจ

การใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยการออกคำสั่งทางปกครองที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายรวมถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย ที่ขึ้นอยู่กับขั้นตอนก่อนการใช้อำนาจ เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามมติของสภาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งแต่งตั้งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

(2.1) การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.105/2547 คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่สภาเทศบาลนำลักษณะความประพฤติและการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกเทศมนตรีขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยและมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสภาเทศบาลนั้น เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าการ

ตรวจสอบและควบคุมความประพฤติของเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจะมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แยกออกจากกันเพื่อความชัดเจนในการนำมาใช้บังคับกับแต่ละตำแหน่ง โดยการควบคุมเทศมนตรีเป็นไปตามมาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 72 และมาตรา 73 ส่วนการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลเป็นไปตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (7) ก็ตาม แต่เมื่อตามนัยมาตรา 36 ประกอบกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ดังนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีจึงมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยในเวลาเดียวกัน ซึ่งเมื่อตำแหน่งทั้งสองเกี่ยวพันกันโดยเป็นบุคคลเดียวกัน บทบัญญัติที่ใช้ตรวจสอบและควบคุมทั้งสองตำแหน่งย่อมต้องนำมาบังคับใช้ร่วมกันอย่างแยกมิได้ ฉะนั้น ความประพฤติใด ๆ ของบุคคลผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นเทศมนตรีย่อมถือเป็นความประพฤติอันหนึ่งอันเดียวกันกับในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลอย่างแยกมิได้ด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าในการประชุมสภาเทศบาลได้มีการนำลักษณะความประพฤติของผู้ฟ้องคดีในฐานะนายกเทศมนตรีที่มีกรณีถูกกล่าวหาว่าทุจริตเงินงบประมาณ อันถือเป็นความประพฤติ ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาลขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัย และมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แล้ว พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

(2.2) การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1435/2546 ตามข้อ 16 ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ประธานสภาต้องแจ้งล่วงหน้าให้สมาชิกทราบไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรณีรีบด่วน แต่ในคดีนี้ สภามีมติให้มีการประชุมสภาสามัญสามัญในวันเดียวกันกับการประชุมครั้งแรก โดยไม่ได้ดำเนินการตามรูปแบบและระยะเวลาในการเรียกประชุมตามข้อ 16 ของข้อบังคับดังกล่าว จึงเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มติเลือกบุคคลเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การแต่งตั้งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจากมติดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 167/2547 เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติได้ว่าการเปิดประชุมสภาสามัญสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2544 ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ดำเนินการตามข้อ 16 ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นสาระสำคัญของกฎหมาย จึงเป็นการกระทำที่ไม่

ชอบ แม้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้เปิดประชุมสภาสมัย สามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1 ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2544 เวลา 11.45 นาฬิกาก็ตาม มติที่ประชุมที่ให้ เลือกระธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 ตำแหน่ง อันเป็นผลสืบเนื่องจากการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 2 ลงนามแต่งตั้งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลสืบเนื่องมาจากการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งอำเภอจึงไม่ชอบ ด้วยกฎหมายไปด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.145/2552 ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ 1 ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ 2 คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รื้อถอนท่อลำเลียงน้ำเสียออกจากทางสาธารณประโยชน์และลำห้วย แพง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อไม่ปรากฏว่าตามบทบัญญัติของ กฎหมายดังกล่าว มีบทบัญญัติใดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกคำสั่งให้เอกชน รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ออกจากทางสาธารณะไว้อย่างชัดแจ้ง อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจึงเป็น เพียงอำนาจทั่วไป ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502 ได้ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินดำเนินการขจัดความ ไม่เรียบร้อยโดยการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนหรือย้ายสิ่งที่ได้มีการติดตั้งหรือวางหรือ ทอดทิ้งไปให้พ้นทางสัญจรของประชาชน หรือในที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เฉพาะในเขต กรุงเทพมหานครและในเขตเทศบาลเท่านั้น ดังนั้น แม้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้วางท่อ ลำเลียงน้ำเสียจากกระบวนการผลิตของโรงงานแป้งมันสำปะหลังของผู้ฟ้องคดีผ่านทาง สาธารณประโยชน์และลำห้วยแพงในเขตตำบล ส. ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายที่ดิน และมีการรั่วซึม ของน้ำเสียออกมาทำให้เกิดความเสียหายแก่ไร่นาของเกษตรกรและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และประชาคมตำบล ส. และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส. มีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีใช้ที่ สาธารณะดังกล่าวจริงดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างก็ตาม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ไม่มีอำนาจออก คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รื้อถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าวโดยอาศัยเพียงอำนาจทั่วไปตามมาตรา 68 (8) แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ข้อ 5 (2) ของระเบียบ

กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2544 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 12/2543 ลงวันที่ 18 มกราคม 2543 ได้

เมื่อฟังว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยอุทธรณ์เห็นชอบด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

3.3.4 ตรวจสอบว่ากระทำโดยใช้ดุลพินิจมิชอบหรือไม่

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างไรโดยหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ ถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำ หรือมักเรียกกันว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่ศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้ฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจ เป็นผู้เลือกตัดสินใจ การเข้าไปตรวจสอบจะเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองเสียเอง

(1) การใช้ดุลพินิจวินิจฉัย

ดุลพินิจวินิจฉัยอยู่ในขั้นตอนการตีความองค์ประกอบส่วนเหตุ ซึ่งเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณีคือ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงนั้นกฎหมายใช้ถ้อยคำธรรมดาที่ต้องตีความ เช่น เป็นผู้ผิดกฎหมาย ในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม อาคารที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรม กระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐ และในกรณีที่องค์ประกอบส่วนเหตุมีลักษณะต้องประเมินค่า ต้องใช้ความเชี่ยวชาญพิเศษ ต้องพยากรณ์ ประเมินความเสี่ยง เช่น ประเมินผลการสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงาน พยากรณ์สถานะเศรษฐกิจ ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลไทย ศาลสามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนการให้ลักษณะทาง

กฎหมายแก้ไขข้อเท็จจริงได้ทุกกรณี⁵ และศาลปกครองก็เข้าไปตรวจสอบดุลพินิจประเภทนี้ด้วยเช่นกัน เช่น การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยการเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น

(1.1) การเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

(1.1.1) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 981/2545 ตามบทบัญญัติใน

มาตรา 9 (10) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ลักษณะต้องห้ามเนื่องจากเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม มีความหมายกว้างกว่าเป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก การเป็นผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรมหรือไม่ขึ้นอยู่กับค่านิยม วัฒนธรรมประเพณี ของสังคมและชุมชนในขณะนั้น ประเทศชาติกำลังมีปัญหาเกี่ยวกับการแพร่ระบาดของยาเสพติด และกำลังรณรงค์ต่อต้านยาเสพติดในขณะนี้และผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษถึงสองครั้ง ในระยะเวลาห่างกันไม่ถึงปี และระยะเวลาที่ศาลมีคำพิพากษารั้งสุดท้ายกับวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเลือกตั้ง ห่างกันเป็นระยะเวลาเพียงปีเศษ ทั้งยังมีรายงานบันทึกถ้อยคำของสารวัตรสถานีตำรวจว่าผู้ฟ้องคดียังมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอยู่ แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับเลือกตั้งก็ไม่ใช่สิ่งยืนยันว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความประพฤติดี ประกอบกับตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องการบุคคลที่มีความประพฤติดีมาดำรงตำแหน่งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.42/2546 ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

ผู้ฟ้องคดีในขณะที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกคณะกรรมการหมู่บ้านและราษฎรร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแอบอ้างชื่อผู้ว่าราชการจังหวัดในที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านทำให้ได้รับสิทธิในการขุดสระน้ำเป็นการนำร่องคนละ 1 สระ จากงบประมาณในโครงการขุดสระน้ำเพื่อการเกษตรของสภาตำบลโดยไม่ต้องจับสลากดังเช่นราษฎรรายอื่น ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้วโครงการดังกล่าวไม่ได้มีเป้าหมายให้สมาชิก

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รายงานการวิจัยเรื่อง คำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวกับคดีปกครอง,”

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำเป็นเกะต๋อนำร่อง แต่ให้ประชุมราษฎรที่ต้องการขุดสระน้ำจับปลาโดยเท่าเทียมกัน กรณีดังกล่าวปรากฏผลจากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งว่า ข้อเท็จจริงเป็นดังที่มีการร้องเรียนจริง ผู้ฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรมตามมาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (5) ประกอบกับมาตรา 47 ทวิ (2) และมาตรา 9 (10) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ใช้มาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติกรรมตามที่มีการร้องเรียนจริง จึงถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกล่าวข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ เข้าลักษณะเป็นผู้มีพฤติกรรมทุจริตตามมาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (5) ประกอบกับมาตรา 47 ทวิ (2) และมาตรา 9 (10) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว วินิจฉัยและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามมาตรา 90 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดี และเมื่อปรากฏผลการตรวจสอบว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในทางทุจริตจริง จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงนั้น เป็นกรณีที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.60/2547 ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกพนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีอาญารัฐธรรมนูญปีนและเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครอง และพาอาวุธปืนติดตัวไปในที่สาธารณะโดยไม่มีเหตุอันสมควรและโดยไม่ได้รับอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว ศาลพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดจริง แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีรับสารภาพจึงได้รับการลดโทษให้กึ่งหนึ่ง ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีเดียวกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้าจำนวน 2 นัด โดยอาวุธปืนของผู้อื่นบริเวณหน้าที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีเจตนาข่มขู่

คณะกรรมการตรวจการจ้างให้ลงนามตรวจรับงานก่อสร้างสะพาน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้น ผลการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนายิงปืนโดยประสงค์จะข่มขู่คณะกรรมการตรวจการจ้างให้ลงนามตรวจรับโครงการสร้างถนนและสะพาน ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในทางทุจริตและมีพฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรม ไม่เหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการอ้างเหตุผลผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียศีลธรรมนั้น เป็นเหตุผลที่รับฟังไม่ขึ้น เนื่องจากพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีมิได้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำรงตำแหน่งหรือฐานะของผู้ฟ้องคดีและมีได้เป็นภัยต่อสังคมโดยรวม ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดียังคงได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้งหนึ่ง

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียศีลธรรม เป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงฐานะของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งยังได้รับความไว้วางใจจากบรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกันให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกตำแหน่งหนึ่งแล้ว เห็นว่า ความมุ่งหวังของราษฎรและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ก็เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แทนของตนในการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น พัฒนาและรักษาประโยชน์ของท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงยังต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีเป็นเคารพศรัทธา และเป็นที่ยำเกรงแก่ผู้คนในท้องถิ่นด้วยวิถีทางและตามครรลองอันชอบธรรม การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมเสื่อมเสียในทางศีลธรรม คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.75/2549 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการลักน้ำประปาหมู่บ้าน พฤติกรรมดังกล่าวมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นและเป็นพฤติกรรมที่ไม่อาจยอมรับได้ในชุมชน ถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียศีลธรรม ตามมาตรา 9 (10) มาตรา 47 ทวิ และมาตรา 47 ตริ วรรคหนึ่ง (5) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.131/2549 ข้อเท็จจริงรับฟังได้

ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในการเรียกเงินจากนาย ด. เป็นค่าอนุมติการก่อสร้าง อันเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียศีลธรรมอันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(1.1.2) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 123/2547 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้

สมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง เนื่องจากเห็นว่าเป็นกรณี que ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรมอันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 47 ตี (5) ประกอบกับมาตรา 47 ทวิ (2) และมาตรา 9 (10) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า มีเหตุตั้งที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะนำมาเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเหตุผลและข้อเท็จจริงในรายละเอียดที่ระบุไว้ในคำสั่งก็ดี และจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ก็ดี ปรากฏว่าเป็นกรณีที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และประพฤติตนไม่เหมาะสมกับการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันหมายถึงกรณีที่อ้างว่าผู้ฟ้องคดีให้ที่พำนักหรือช่วยเหลือคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมาย ปัญหาที่จะต้องพิจารณาดังกล่าวจึงได้แก่ปัญหาว่าเหตุต่าง ๆ ที่ระบุเอาไว้ในคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรมหรือไม่

ข้อกล่าวหาที่ว่าผู้ฟ้องคดีให้ที่พำนักหรือช่วยเหลือคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายนั้น ศาลเห็นว่า ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในทางที่จะแสดงว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีกระทำการดังกล่าวจริง ผู้ฟ้องคดีได้กระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้แก่ตนหรือบุคคลอื่นอันจะถือได้ว่าเป็นการทุจริตหรือไม่อย่างไร อีกทั้งการกระทำตามข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นการเสื่อมเสียทางศีลธรรมแต่ประการใด เมื่อคำนึงถึงความคิดเห็นของวิญญูชน ดังนั้น ศาลจึงเห็นว่า ข้อกล่าวหาในเรื่องนี้ไม่เป็นเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำมาอ้างในการออกคำสั่งได้

ส่วนข้อกล่าวหาที่ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น ศาลเห็นว่า การพิจารณาให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลนั้นในทางเสียหาย ขณะที่การ

ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระ ฉะนั้น การพิจารณาให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไป หรือการพิจารณาให้สมาชิกภาพของผู้ใดสิ้นสุดลงโดยปราศจากหลักการและเหตุผลที่แน่นอนแจ้งชัดย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสมาชิกตลอดจนกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สำหรับการมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดนั้น ถึงแม้อาจถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรมก็ตามแต่กรณีก็ต้องปรากฏข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะสนับสนุนให้เห็นว่ามีพฤติกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นจริงด้วย จึงจะอาศัยเป็นเหตุในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ใดสิ้นสุดลง หากปราศจากข้อเท็จจริงในลักษณะดังกล่าวแล้ว ก็จำเป็นที่ศาลต้องให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิหน้าที่ของบุคคลมิให้ถูกระทบกระทบในทางเสียหายและการให้หลักประกันความเป็นอิสระแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งในคดีนี้ข้อเท็จจริงที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดนั้น ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะได้แสดงให้ศาลเห็นว่าได้ดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงมาตามทางของการปฏิบัติราชการแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างยังเป็นเพียงการให้ถ้อยคำหรือคำให้การของพยานบุคคลเท่านั้น ศาลเห็นว่า กรณียังไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นใดเพียงพอที่จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ดังนั้น จึงยังไม่อาจนำมาเป็นเหตุในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อไม่ปรากฏเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำมาสนับสนุนเพื่อใช้อำนาจวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงจึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(1.2) ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำพิพากษาในคดีเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางเครือญาติ เช่น บิดามารดากับบุตร พี่กับน้อง ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้เข้าทำสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวคำพิพากษาว่า ความสัมพันธ์ทางเครือญาติแต่เพียงอย่างเดียว โดยผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคู่สัญญา ยังถือไม่ได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.2.1) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

หากผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในสัญญาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคู่สัญญา ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติกรรมเป็นกรณี ๆ ไป เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.71/2549 ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ได้รับมอบอำนาจจากพี่ชายในนามของห้างหุ้นส่วนจำกัด ให้เป็นผู้มีอำนาจยื่นขอสอบราคาจ้างเหมาขยายเขตบริการใช้น้ำประปาในเขตเทศบาลต่อเทศบาล และได้ไปยื่นขอสอบราคาจ้างเหมาขยายเขตบริการน้ำประปาดังกล่าวต่อเทศบาลด้วยตนเอง อีกทั้งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างเทศบาลกับห้างหุ้นส่วนจำกัดเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมา ผู้ฟ้องคดีทั้งสามก็ได้แสดงตนเข้าเจรจากับฝ่ายเทศบาลเพื่อไกล่เกลี่ยยุติข้อพิพาท จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่เทศบาลตำบลเป็นคู่สัญญาในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาล จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.90/2549 ผู้ฟ้องคดีเป็นบิดาของนาง จ. ซึ่งเข้ายื่นขอประกวดราคาต่อเทศบาล เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและมีตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีในขณะนั้น พิจารณาแล้วให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่นาง จ. เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นผู้ชนะการประกวดราคา จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมกับห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.298/2551 ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นเจ้าของกิจการห้างหุ้นส่วนจำกัดและร้านในเขตเทศบาล จากการตรวจสอบใบเสร็จจรั้นที่จำหน่ายสินค้าประเภท เหล็กกล่อง สีนํ้า ตะปู น๊อต และใบเลื่อยให้แก่เทศบาลเป็นเงิน 506 บาท และจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ อีกเป็นเงิน 245 บาท เป็นกรณีการซื้อขายสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นในการจัดทำสื่อโฆษณา อันจำเป็นในการใช้สอยเนื่องจากไม่มีวัสดุคงเหลือ ประกอบกับการจัดซื้อดังกล่าวเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่เทศบาลสมควรใจจะเลือกซื้อสินค้าจากร้านผู้ฟ้องคดีโดยไม่ปรากฏว่าเป็นเพราะเจ้าหน้าที่มีผลประโยชน์ได้เสียหรือถูกบีบบังคับให้ซื้อสินค้าจากร้านของผู้ฟ้องคดี และในทางกลับกันหากในเขตเทศบาลไม่มีร้านขายสินค้าวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว คงมีแต่ร้านของผู้ฟ้องคดีเท่านั้นและผู้ฟ้องคดีต้องปฏิเสธไม่ขายสินค้าดังกล่าว หากเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการบังคับให้เทศบาลจัดหาสินค้าจากที่อื่น ซึ่งคงเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มขึ้น อันมิใช่เจตนารมณ์ของมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปโดยไม่ชอบตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ว่า ตามบทบัญญัติมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีเจตนารมณ์ในการป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามี

ประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม จึงบัญญัติห้ามไม่ให้สมาชิกเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลหรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้น และมีได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำดังกล่าวกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามที่มาตรา 18 ทวิ กำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ ต้องผูกพันตามลักษณะแห่งข้อเท็จจริงที่ต้องตามบทบัญญัติดังกล่าว และผลแห่งการเข้าไปมีส่วนได้เสียขณะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งถือเป็นการต้องห้ามตามคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีขณะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้เป็นเจ้าของร้านและระหว่างที่มีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลอยู่นั้น ได้ทำสัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์กับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิก กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงตามสัญญาซื้อขายดังกล่าวที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา อันต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับเทศบาลตำบลเขื่อนอุบลรัตน์และต้องพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับ เป็นให้ยกฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.127-128/2552 ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่บุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เป็นคู่สัญญากับเทศบาล เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตร เป็นการกระทำอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีทั้งสองสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่นใดที่ทำให้เห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตร คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและ

เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีมีข้อพิจารณาว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้สัญญากับบุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับกรณีดังกล่าวคือ มาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำนั้น เห็นว่าตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติห้ามมิให้สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่บริการสาธารณะตามกฎหมายอย่างเที่ยงธรรม จึงบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นการได้ประโยชน์จากการเข้าทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาลหรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดข้อยกเว้นและมีได้กำหนดถึงมูลเหตุจูงใจในการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการกระทำความตกลงกับเทศบาลที่ตนเป็นสมาชิกอยู่แต่อย่างใด หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้กระทำความตกลงกับเทศบาลเข้ามาทำสัญญาหรือเข้าทำกิจการใดกับเทศบาล และเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล กรณีก็ครอบคลุมประกอบตามกฎหมายที่สมาชิกผู้นั้นจะต้องพ้นจากสมาชิกภาพ ดังนั้น การพิจารณาว่าผู้นั้นกระทำความผิดหรือไม่ จำต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เป็นกรณี ๆ ไป โดยพึงจะต้องพิจารณาจากเจตนาของผู้กระทำเป็นหลัก เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2547 มีวาระในการดำรงตำแหน่งจนถึงวันที่ 28 มิถุนายน 2550 นาย น. ซึ่งเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้เข้าเป็นผู้สัญญากับเทศบาลในฐานะผู้รับจ้างในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมครุภัณฑ์ยานพาหนะรถยนต์ ส่วนนาย จ. บุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้เข้าเป็นผู้สัญญากับเทศบาลในฐานะผู้รับจ้างทำโคมไฟแขวนประดับ เป็นเงิน 4,000 บาท

กรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ปรากฏว่าเทศบาลได้เคยนำยานพาหนะรถยนต์เข้ามาใช้บริการซ่อมแซมเปลี่ยนถ่ายน้ำมันเครื่องและอื่น ๆ ตั้งแต่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้บริหารกิจการร้าน และก่อนที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล ได้ให้นาย น. บุตรชายประกอบกิจการแทน ทั้งต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ 1 ยังคงพักอาศัยในบ้านและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกับนาย น. ด้วย เมื่อประมวลข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีทั้งหมดแล้ว พึงได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 1 มีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่นาย น. ทำสัญญากับเทศบาล จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่นาย

น. บุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 1 เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาล ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีที่ 1 สิ้นสุดลงตามบทกฎหมายดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมาย

กรณีของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้ขับชี้รถจักรยานยนต์มาพบบ้านของนาย จ. ซึ่งทำโคมไฟแขวนประดับชายบริเวณหน้าบ้านและได้ตกลงจ้างนาย จ. ทำโคมไฟแขวนประดับ เป็นเงินจำนวน 4,000 บาท โดยมีหัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้เทศบาลให้ถ้อยคำว่านายกเทศมนตรีกำกับตนให้ดำเนินการจ้างนาย จ. เป็นผู้จัดทำโคมไฟแขวนประดับแต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งผู้ฟ้องคดีที่ 2 ยังได้รับเงินค่าจ้างแทนนาย จ. ก่อนที่นาย จ. จะเข้าทำสัญญากับเทศบาลและยังพักอาศัยในบ้านเดียวกับนาย จ. เมื่อประมวลข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แห่งคดีทั้งหมดแล้ว พึงได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 มีส่วนร่วมรู้เห็นในสัญญาที่นาย จ. ทำสัญญากับเทศบาล จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่นาย จ. บุตรของผู้ฟ้องคดีที่ 2 เข้าเป็นคู่สัญญากับเทศบาล ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงสิ้นสุดลงตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ฟ้องคดีที่ 2 สิ้นสุดลงตามบทกฎหมายดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมาย ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วย พิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้อง

นอกจากความสัมพันธ์ทางเครือญาติแล้วยังมีความสัมพันธ์ด้านอื่น ๆ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 612/2546 ข้อเท็จจริงในคดีนี้ นาย ก. และนาย ข. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ร่วมกับบุคคลผู้มีชื่อจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือกลุ่มเกษตรกรเข้าทำสัญญากู้ยืมเงินทุนโครงการเศรษฐกิจชุมชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานโครงการเศรษฐกิจชุมชน พ.ศ. 2541 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการเศรษฐกิจชุมชนว่า รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมชนบทอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศ กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นกระทรวงหลักในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนจึงได้จัดทำยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองขึ้นเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมด้วยการพัฒนาชุมชนระดับฐานราก คือ ตำบลหมู่บ้าน ให้มีความเข้มแข็งและศักยภาพในการเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างยั่งยืน อันแสดงถึงการที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำกรบริการสาธารณะและจัดการ

บริหารราชการแผ่นดินในกรณีนี้ให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป การที่นาย ก. ในนามของกลุ่มเลี้ยงไก่เนื้อ และนาย ข. ในนามของกลุ่มศูนย์สาธิตการตลาดเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่ถือว่าเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีชอบแล้ว

(1.2.2) กรณีที่ศาลวินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.76/2547 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงว่านาย ข. ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลแห่งเดียวกันเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างก่อสร้างขยายไหล่ทางที่เทศบาลเป็นคู่สัญญากับบริษัทซึ่งมีน้องชายของนาย ข. ถือหุ้นร้อยละแปดสิบและบุตรของนาย ข. ถือหุ้นร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัท หรือไม่ โดยต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยว่า จากการตรวจสอบพยานเอกสารและพยานบุคคลแล้วเห็นว่า นาย ข. ไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาดังกล่าวไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่านาย ข. เป็นผู้มีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาข้างต้นเนื่องจากมีความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตรซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลตำบลทำให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของนาย ข. สิ้นสุดลงตามมาตรา 19 (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า บุตรของนาย ข. มีหน้าที่ที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูนาย ข. ตามมาตรา 1563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนาย ข. ยังมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมของบุตรในกรณีที่บุตรของนาย ข. ถึงแก่กรรมโดยไม่มีพินัยกรรมตามมาตรา 1629 และมาตรา 1630 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือว่านาย ข. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่บริษัทข้างต้นเป็นคู่สัญญากับเทศบาลตำบลโดยทางอ้อมตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษามีความเห็นแย้งว่า การพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ใดมีส่วนได้เสียหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาว่าสมาชิกสภาเทศบาล ผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญาในลักษณะที่ส่งผลดีหรือผลเสียต่อตนในทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหารโดยมีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีการกระทำกับเทศบาล หรือความสัมพันธ์เชิงทุนโดยเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัท หรือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน ซึ่ง

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ นาย ช. ไม่ได้มีฐานะเป็นคณะผู้บริหารของเทศบาล ที่จะมีอำนาจเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างแต่อย่างใด ประกอบกับนาย ช. ไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ โดยตรงกับบริษัทที่ทำสัญญากับเทศบาล ส่วนการที่น้องชายและบุตรสาวของนาย ช. เป็นผู้ถือหุ้นอยู่ในบริษัทดังกล่าวนั้น น้องชายของนาย ช. ก็ได้บรรลุนิติภาวะแล้วและไม่มีภาระตามกฎหมายที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดู นาย ช. สำหรับบุตรสาวแม้จะมีภาระดังกล่าวตามกฎหมายก็เป็นเพียงผู้ถือหุ้นข้างน้อยไม่มีอำนาจในการจัดการหรือผูกพันบริษัทแต่อย่างใด ทั้งไม่มีข้อเท็จจริงที่จะยืนยันได้ว่านาย ช. เข้าไปมีผลประโยชน์ใด ๆ หรือกระทำการอย่างใดให้เป็นคุณแก่บริษัทและบุตรสาว จึงยังไม่อาจถือว่านาย ช. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) อันจะมีผลให้นาย ช. พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยว่านาย ช. ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นแตกต่างกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยมีความเห็นในแนวทางเดียวกันกับตุลาการที่มีความเห็นแย้ง และเห็นควรพิพากษายกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า บทบัญญัติในมาตรา 1563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นบทบัญญัติทั่วไป ไม่มีสภาพบังคับ และเกี่ยวข้องกับศีลธรรมจรรยาหน้าที่ของบุตรในการอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาจะเรียกร้องกันได้มากน้อยเพียงใด ต้องคำนึงถึงความสามารถของบุตร ฐานะของบิดา และพฤติการณ์แห่งกรณีในข้อเท็จจริงนั้น และไม่จำเป็นว่าบุตรจะต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา ซึ่งเป็นเรื่องในอนาคตอันเป็นเงื่อนไขที่ไม่แน่นอน อีกทั้งตามหนังสือรับรองและหนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทไม่ปรากฏว่านาย ช. เป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นกรรมการ มีเพียงบุตรซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วเป็นผู้ถือหุ้น และไม่ปรากฏว่านาย ช. ได้เกี่ยวข้องหรือรับประโยชน์จากการทำสัญญา หรือการทำสัญญาเกิดจากการกระทำหรือการให้ความช่วยเหลือของนาย ช. กรณีจึงไม่อาจถือว่านาย ช. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตร ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านาย ช. มีความสัมพันธ์ในทางใด ๆ กับบริษัทที่ทำสัญญาจ้างกับเทศบาล แม้ว่าบุตรของนาย ช. เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทดังกล่าว แต่ก็ยังเป็นเพียงร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมด และไม่มีอำนาจบริหารจัดการ

หรือกระทำการใด ๆ ผูกพันบริษัทแต่อย่างใด โดยบุตรของนาย ช. บรรลุนิติภาวะแล้ว แม้ว่ามาตรา 1563 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา แต่การที่จะอุปการะเพียงใดหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าฐานะของบิดามารดาและบุตรเป็นเช่นใด บุตรมีสภาพพร้อมที่จะให้การอุปการะบิดามารดา หรือบิดามารดา จำต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากบุตรหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่านาย ช. ประกอบอาชีพค้าขาย มีสถานภาพโสด ไม่ได้อาศัยอยู่บ้านเดียวกับบุตร แสดงว่าไม่จำต้องได้รับการเลี้ยงดูจากบุตร และบุตรก็ไม่ได้ให้การเลี้ยงดูนาย ช. แม้นาย ช. จะมีฐานะเป็นทายาทโดยธรรมมีสิทธิรับมรดกของบุตร แต่สิทธิดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุตรถึงแก่ความตายก่อน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน ทั้งไม่ปรากฏว่านาย ช. เข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์ใด ๆ ในบริษัท จึงไม่อาจถือได้ว่า นาย ช. ได้รับประโยชน์ในสัญญาที่บริษัททำกับเทศบาล นอกจากนั้น นาย ช. ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในคณะเทศมนตรีที่จะมีอำนาจเกี่ยวกับการสั่งจ้างและทำสัญญาดังกล่าว ทั้งการที่ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบกรณีของนาย ช. เนื่องจากได้เห็นป้ายแสดงรายละเอียดโครงการของเทศบาล ที่มีคู่สัญญาเป็นบริษัทซึ่งบุตรของนาย ช. เป็นผู้ถือหุ้นรวมอยู่ด้วยเท่านั้น โดยไม่มีหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใด ๆ ที่แสดงว่านาย ช. เข้าไปเกี่ยวข้องในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญากับบริษัท กรณีจึงถือไม่ได้ว่านาย ช. เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาดังกล่าวตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) อันจะเป็นเหตุให้สมาชิกภาพในการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลของนาย ช. สิ้นสุดลงตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษากลับให้ยกฟ้อง

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองเชียงใหม่ได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 203/2547 ว่าห้างหุ้นส่วนจำกัดที่มีนาง ต. เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการได้ทำสัญญาจ้างซ่อมสัญญาณไฟจราจรกับเทศบาลที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีความเห็นว่านาง ต. มีความสัมพันธ์ในฐานะมารดาตามกฎหมาย แล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียทางอ้อมในสัญญาที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดทำกับเทศบาลเป็นคำวินิจฉัยที่อยู่ในขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.327/2550 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ขณะที่เทศบาลทำสัญญาซื้อขายนมกับบริษัทนั้น ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและได้ลงนามในสัญญาผูกพันเทศบาล ส่วนผู้ลงนามผูกพันบริษัทคือบุตรสาวของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอำนาจบริหารจัดการและกระทำการใด ๆ ผูกพันบริษัทแต่เพียงผู้เดียว แต่การทำสัญญาดังกล่าวเป็นกรณี

ที่สืบเนื่องมาจากโครงการที่ให้จัดซื้อนมพร้อมดื่มจากผู้ประกอบการแปรรูปนมที่มีสิทธิจำหน่ายนมพร้อมดื่มตามบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการที่กรมปศุสัตว์กำหนด ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้แจ้งให้ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนด ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือในทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญากับบริษัท ตามมาตรา 18 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542

(1.3) ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.108/2547 ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ 2 ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติในการประชุมวิสามัญ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประชุมเพื่อมีมติดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการพิจารณาญัตติเดียวกันกับที่ได้เคยเสนอเพื่อพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว การขออนุญาตเปิดประชุมไม่ได้ระบุนญัตติเรื่องการให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งไว้ ไม่มีสมาชิกรับรองญัตติ ข้อกล่าวหาต่อผู้ฟ้องคดีตามญัตติปราศจากหลักฐาน และไม่ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีเตรียมการแก้ข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 วินิจฉัยว่าการเรียกประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถูกต้องตามกฎหมาย แต่การวินิจฉัยดังกล่าวยังไม่ได้พิจารณาในเรื่องของกระบวนการเสนอญัตติและเนื้อหาของญัตติ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ข้างต้น

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า สำหรับเนื้อหาของมติที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งมีการออกไปตรวจสอบโครงการดังกล่าวในยามวิกาล อันเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลและด้วยเหตุที่กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสมกับประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการประชุมเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542 อันเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา 47 ตริ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 นั้น ในข้อกล่าวหาแรก ข้อเท็จจริงรับกันว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการทำหนังสือร้องเรียน นอกจากนั้น

การออกตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ในยามวิกาลเป็นการให้ความสนใจ เอาใจใส่ตรวจสอบการทำงานที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกอยู่ ไม่ใช่เป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนข้อกล่าวหาที่สองเป็นกรณีการแสดงข้อคิดเห็นในการประชุมสภา ซึ่งอาจมีได้ทั้งในทางที่สนับสนุนหรือโต้แย้งคัดค้าน หากมีการใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสมหรือไม่สุภาพ ก็ได้มีหลักเกณฑ์การรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยกำหนดไว้ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ต่างหากจากหลักเกณฑ์การให้พ้นจากตำแหน่งอยู่แล้ว กรณีจึงไม่อาจถือว่าเป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น เมื่อการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่ถือเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล การมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตรวจสอบการดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยใช้วิถีทางสภาได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่กลับร้องเรียนไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แม้ว่าจากการตรวจสอบของหน่วยงานดังกล่าวจะไม่พบการกระทำความผิด แต่เมื่อข้อร้องเรียนได้ปรากฏต่อบุคคลที่สามย่อมเกิดความเสียหายกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว อีกทั้ง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นดุลพินิจที่ศาลปกครองมีอาจก้าวล่วงได้เนื่องจากเป็นเรื่องที่รัฐต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าข้อเท็จจริงรับกันว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้ร้องเรียนไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะการออกตรวจโครงการต่าง ๆ โดยพฤติการณ์ย่อมเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นการร้องเรียน และการที่ผู้ฟ้องคดีใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสม ไม่ให้เกียรติแก่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในการประชุมสภา เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงการก่อความไม่สงบเรียบร้อยในขณะประชุมสภา ดังนั้น การประชุมสภาเพื่อลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นคนละประเด็นกับที่จะต้องนำข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาใช้บังคับ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นที่ว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ว่า ตามข้อกล่าวหาในกรณีต่าง ๆ ที่นำมา

พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีออกตรวจสอบการดำเนินโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นการเอาใจใส่ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารตามมาตรา 46 (3) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ก่อนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติให้การตรวจสอบกระทำได้เฉพาะในเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก ส่วนกรณีการร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการดำเนินโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดห้ามสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้เอง ถึงแม้ว่าจะไม่มีการร้องเรียนให้ตรวจสอบก็ตาม ดังนั้น การร้องเรียนดังกล่าวจึงถือว่าการแจ้งให้หน่วยงานข้างต้นดำเนินการตามหน้าที่ และเมื่อการตรวจสอบไม่พบการกระทำ ความผิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่าตนเอง ได้รับความเสียหาย เป็นเพียงความรู้สึกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เท่านั้น สำหรับกรณีที่กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีได้เถียงกับประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในที่ประชุมสภา โดยใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสม นั้น เป็นการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมซึ่งย่อมมีความเห็นที่แตกต่างกันได้ การที่จะให้ผู้ฟ้องคดีเห็นด้วยกับความเห็นของประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ย่อมเป็นการครอบงำความคิดของผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่ชอบด้วยระบบบริหารกิจการของสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีก่อความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมนั้น เป็นกรณีที่ประธานสภามีอำนาจตักเตือน ห้ามปราม ฯลฯ สั่งให้ออกจากห้องประชุม หรือจะสั่งงดการประชุมไว้ชั่วคราวตามข้อ 97 ข้อ 98 และข้อ 99 ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ได้อยู่แล้ว ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุต่าง ๆ ข้างต้น จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะของผู้ฟ้องคดีให้พ้นจากสมาชิกภาพ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อ้างว่ามาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และมติของผู้ถูก

ฟ้องคดีที่ 1 เป็นดุลพินิจที่ศาลปกครองมีอาจก้าวล่วงได้นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ รวมทั้งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การใช้อำนาจขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงย่อมเป็นการใช้อำนาจทางบริหารของฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

(2) การใช้ดุลพินิจตัดสินใจ

เมื่อเกิดข้อเท็จจริงส่วนที่เป็นเงื่อนไขของการก่อตั้งสิทธิแก่ประชาชนหรือก่อให้เกิดอำนาจแก่ฝ่ายปกครอง กล่าวอีกนัยคือ มีองค์ประกอบส่วนเหตุครบถ้วนแล้ว ฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจ 2 ประการ คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการให้เกิดผลในทางกฎหมายหรือไม่ดำเนินการ และถ้าฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการ ก็สามารถเลือกมาตรการหนึ่ง มาตรการใดในหลาย ๆ มาตรการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอำนาจตัดสินใจทั้ง 2 ประการนี้เรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” ซึ่งโดยปกติแล้วศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบโดยถือว่าเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยตรงที่ศาลไม่ไปเกี่ยวข้อง⁶

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.104/2547 ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีมติในการประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2544 ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เป็นเหตุให้คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของกฎหมาย จากนั้นในการประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ 3 เพื่อดำเนินการเลือกคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ ได้เกิดเหตุการณ์วุ่นวายจนประธานสภาสั่งปิดการประชุม ก่อนหมดระเบียบวาระ แต่สมาชิกส่วนหนึ่งร้องขอให้ดำเนินการประชุมต่อโดยให้รองประธานสภาทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเลือกคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารชุดดังกล่าว ตามที่รองประธานสภาเสนอ โดยให้เหตุผลว่าการสั่งปิดประชุมของประธานสภาชอบด้วยระเบียบแล้ว สมาชิกไม่อาจขอให้เปิดประชุมต่อไปได้อีก และได้แจ้งให้สมาชิกดำเนินการขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญ สมัยที่ 4 เพื่อดำเนินการเลือก

⁶ เฟิงอ้าง, น.37.

คณะกรรมการบริหารชุดใหม่ต่อไป แต่สมาชิกสภาบางส่วนคัดค้านและขอให้ยุบสภา ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเสนอความเห็นควรสั่งยุบสภาไปยังผู้ร้องสอด ซึ่งผู้ร้องสอดไม่เห็นด้วยและให้ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัย อำนาจตามมาตรา 54 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกประชุมสภาโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้เรียกประชุมสภา เพื่อดำเนินการเลือกคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ และต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ บริหารตามมติที่ประชุมดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากอำนาจ เรียกประชุมสภาเป็นของประธานสภาซึ่งในกรณีนี้ประธานสภายังคงดำรงตำแหน่งอยู่และยัง สามารถทำหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์ จึงมีหนังสือคัดค้านการเรียกประชุมสภาและการมีคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารข้างต้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้อง คดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกประชุมสภาของผู้ถูกฟ้องคดี และเพิกถอน คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ตามมติที่ประชุมดังกล่าว รวมทั้งขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ ถูกฟ้องคดีเสนอผู้ร้องสอดเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภา

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในประเด็นที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอผู้ร้อง สอดเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือถึงผู้ร้องสอดแล้ว ส่วนจะมีคำสั่งยุบสภา หรือไม่ เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งเรียก ประชุมสภาและคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

ตุลาการผู้แถลงคดีในศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ มีเหตุผลแตกต่างจากองค์คณะ พิจารณาพิพากษา โดยเห็นว่า ในการประชุมสภาสมัยวิสามัญ สมัยที่ 3 ขณะที่สภาพิจารณา ระเบียบวาระการประชุมเพื่อเลือกคณะกรรมการบริหารชุดใหม่นั้น ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้ลุก ขึ้นขว้างแก้วน้ำลงพื้น จนแก้วแตกกระจายทั่วห้องประชุม ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ใช้เท้าถีบสมาชิกสภาราย อื่น และผู้ฟ้องคดีที่ 3 ผลักโต๊ะประชุมล้มลงแล้วร้องเอะอะโวยวาย อันถือเป็นการรบกวนกิจการ ของที่ประชุมและส่งเสียงเอ็ดอึงจนเกิดการอลเวงขึ้นในที่ประชุมตามข้อ 96 วรรคหนึ่ง ข้อ 99 ข้อ 98 และข้อ 24 วรรคสอง ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2538 การสั่งปิดประชุมของผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงชอบด้วยกฎหมาย และถือว่าไม่อาจ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นใหม่โดยมีสาเหตุสำคัญจากสภาดังนั้น การที่ปลัดอำเภอผู้รักษา ราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเสนอผู้ร้องสอดเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาจึงเป็นการดำเนินการ ตามมาตรา 64 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้ร้อง

สอดคล้องดุลพินิจที่จะพิจารณาสั่งการตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ร้องสอดใช้ดุลพินิจไม่สั่งยุบสภาโดยอ้างว่ามีได้มีเหตุผลว่าการที่สภาไม่สามารถเสนอคณะกรรมการบริหารได้ใหม่นั้น เป็นเพราะเกิดจากสภาทั้ง ๆ ที่ปรากฏในหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีว่ากรณีดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญจากสภาจึงเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงที่ผู้ร้องสอดอาศัยเป็นเหตุในการใช้ดุลพินิจผิดไปจากข้อเท็จจริงที่มีอยู่จริง ทำให้การใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเปิดประชุมสภาไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามคำแนะนำของผู้ร้องสอดโดยเรียกประชุมสภาและแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารตามมติที่ประชุมดังกล่าว จึงไม่ถูกต้องตามมาตรา 64 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เห็นควรพิพากษายืนในผลของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.170/2550 ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาในขณะที่ยังไม่ได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่าการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยส่วนรวม ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่าความร้ายแรงแก่กรณีไม่ถึงขนาดที่ต้องสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและราชการโดยรวม ถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3.5 ตรวจสอบว่ากระทำโดยบิดเบือนอำนาจ หรือบิดเบือนชั้นตอนหรือวิธีการหรือไม่

หลักเกณฑ์ในข้อนี้ กฎหมายใช้คำว่า “โดยไม่สุจริต” อย่างไรก็ตามจึงเรียกว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริตนั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุ (motif) ของเจ้าหน้าที่ฯ ในการกระทำทางปกครองนั้น ๆ ยกตัวอย่างเช่น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาเป็นเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการรายนั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้ง

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่า เป็นการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริต นั่นคือเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้ ซึ่งจากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างการบิดเบือนอำนาจของผู้กำกับดูแลโดยการออกคำสั่งเพื่อกดดันแก้งผู้ฟ้องคดี แต่ก็ไม่พบว่ามีคำพิพากษาที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้กำกับดูแลเป็นการกระทำโดยบิดเบือนอำนาจแต่อย่างใด เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.131/2549 ข้อกล่าวอ้างที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีประโยชน์ร่วมกับผู้รับจ้างจึงร่วมมือกันกดดันแก้งผู้ฟ้องคดี ยังขาดพยานหลักฐานสนับสนุน กรณียังไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีประโยชน์ร่วมกับผู้รับจ้างจึงร่วมมือกันกดดันแก้งผู้ฟ้องคดี พยานหลักฐานเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีไม่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างให้แก่ผู้รับจ้างเพราะการก่อสร้างไม่ถูกต้องตามสัญญา ไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังหักล้างว่าผู้ฟ้องคดีถูกกดดันแก้งร้องเรียนเรื่องการทุจริตโดยมีสาเหตุมาจากการไม่อนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้าง