

การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ : ความสำคัญของหลักการพิสูจน์ความจริง

รวดเร็ว เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ คือ หลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันประชาชนหรือบุคคลที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะได้มีหลักประกันความเป็นธรรมและสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนได้ ทั้งในขั้นก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนการเตรียมการ ในขั้นการออกคำสั่งทางปกครอง และในขั้นภายหลังจากการออกคำสั่งทางปกครอง คือ ขั้นตอนการทบทวนคำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ในขั้นตอน การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็น “การเตรียมการหรือการดำเนินการในขั้นเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง หรือก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี” นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองไว้หลายประการ อาทิ การพิสูจน์ความจริงด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน หรือการให้สิทธิแก่คู่กรณีในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือเข้ามามีส่วนร่วม เป็นต้น

บทความนี้จะเป็นการนำเสนอความสำคัญของการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน หรือ “หลักการพิสูจน์ความจริงตามระบบไต่สวน” ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณี รวมถึงการแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง การรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณีหรือพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ การให้ผู้ครอบครองส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง หรือแม้กระทั่งการออกไปตรวจสอบสถานที่ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะใช้ในการพิจารณาทางปกครอง

หลักการดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางในการปฏิบัติราชการหรือบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี ทั้งยังจะทำให้ฝ่ายปกครองตระหนักถึงความสำคัญของการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองโดยมิได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้านตามที่บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจหน้าที่ไว้ ย่อมจะก่อให้เกิดผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

ผู้เขียนขอแนะนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเป็นกรณีศึกษา ดังนี้

คดีแรก กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งให้แพทย์ประจำตำบลพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเกษียณอายุ โดยไม่ได้ตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด ให้ครบถ้วน ซึ่งคดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีที่เอกสารหลักฐานของทางราชการระบุข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดไม่สอดคล้องตรงกัน

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีขณะที่ดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่อำเภอว่าผู้ฟ้องคดีจะครบวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ 60 ปี ในวันที่ 31 มีนาคม 2552 ผู้ฟ้องคดี

จึงไปตรวจสอบทะเบียนประวัติและพบว่า มีการแก้ไขปีเกิดของตน จึงได้โต้แย้งว่าตนเกิดปี พ.ศ. 2495 ไม่ใช่ พ.ศ. 2492 แต่เจ้าหน้าที่ไม่รับฟัง กลับรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2552 และหลังจากที่ทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้แจ้งให้นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) แก้ไข พ.ศ. เกิดให้ถูกต้อง แต่ได้รับการปฏิเสธเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปก่อนแล้ว

นายอำเภออ้างว่า ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารหลักฐานมาขอแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉย และต้องถือปฏิบัติตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0311.2/3277 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2538 ที่ระบุว่า กรณีวัน เดือน ปีเกิด ที่ปรากฏในเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ไม่ตรงกัน และไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าเอกสารหลักฐานใดแสดงวัน เดือน ปีเกิดที่แท้จริง การนับอายุของบุคคลเพื่อทราบว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น จึงต้องพิจารณาจากทะเบียนประวัติเท่านั้น ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล (สน.11) เป็นสำคัญ

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดิม หากไม่อาจแต่งตั้งได้ให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มีดังนี้

(1) สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนนักเรียน ระบุว่าเกิดปี พ.ศ. 2495 โดยไม่ระบุวันที่ และเดือนเกิด

(2) ใบสุทธิการจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ระบุว่า เกิดวันที่ 16 ตุลาคม 2495

(3) ทะเบียนประวัติกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล (สน.11) ซึ่งมีร่องรอยการแก้ไข ระบุว่า เกิดวันที่ 1 เมษายน 2492

ปัญหา คือ เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริงโดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานใด ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาว่าผู้ใดผู้หนึ่งพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เมื่อใด จะต้องพิจารณาจากวัน เดือน ปี เกิด ที่ถูกต้องแท้จริงของผู้นั้นเป็นข้อสาระสำคัญ ซึ่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยาน (มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) จากผู้ฟ้องคดี

เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เกิดปี พ.ศ. 2495 ก่อนที่นายอำเภอจะรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้น ถือเป็นการโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีมีอายุยังไม่ครบ 60 ปีบริบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2552 แต่ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปี ในปี พ.ศ. 2555 นายอำเภอจึงมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป การที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงแต่พิจารณาเอกสารทะเบียนประวัติตามแบบ สน.11 โดยไม่ตรวจสอบเอกสารทางทะเบียนอื่น ๆ ประกอบการพิจารณา จึงถือว่ามีได้พิจารณาตามคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดตามเอกสารต่าง ๆ จะไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ก็มีเพียงทะเบียนประวัติตามแบบ สน.11 เท่านั้น ที่ระบุว่าผู้ฟ้องคดีเกิดปี พ.ศ. 2492 และเมื่อการบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติตามแบบ สน.11 ต้องอาศัยฐานข้อมูลจากหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นสาระสำคัญ อีกทั้งไม่ปรากฏหลักฐานอื่นใดว่าผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขปีเกิดในภายหลัง จึงเชื่อได้ว่าการบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติอาจมีข้อผิดพลาดหรือมีการแก้ไขข้อมูลภายหลัง ประกอบกับทะเบียนประวัติ

มีร่องรอยการแก้ไขซึ่งเป็นข้อพิรุธน่าสงสัย จึงไม่อาจรับฟังข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้ (โดยลำพัง) เมื่อหลักฐานตามสำเนาทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นเอกสารราชการที่ออกให้เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานไม่ปรากฏข้อพิรุธสงสัยในความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า **ผู้ฟ้องคดีเกิดในปี พ.ศ. 2495** ดังนั้น การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุยังไม่ครบ 60 ปี ซึ่งยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1434/2558)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างน้อย 3 ประการ คือ

(1) การที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยอาศัยฐานข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิด ของบุคคล ดังเช่นการนับอายุของบุคคลเพื่อพิจารณาการพ้นจากตำแหน่งในคดีนี้ เอกสารหลักฐานสำคัญที่จะต้องนำมารับฟังเพื่อหาข้อมูลประกอบการพิจารณาสั่งการ ก็คือ ทะเบียนบ้าน และบัตรประจำตัวประชาชน เนื่องจากเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นโดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับรายการของบุคคล เช่น ชื่อและนามสกุล เลขประจำตัวประชาชน และวัน เดือน ปีเกิด เป็นต้น

(2) ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น พึงตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทุกฉบับโดยไม่จำกัดหรือยึดติดอยู่เพียงแค่เอกสารหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือ ตลอดจนข้อพิรุธสงสัยของเอกสารต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีข้อมูลประกอบการวินิจฉัยสั่งการที่ถูกต้องครบถ้วน

(3) หากมีการโต้แย้งจากคู่กรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องตรวจสอบข้อโต้แย้งและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติสำหรับนำมาหักล้างหรือพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวเพื่อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

คดีที่สอง กรณีการออกโฉนดที่ดิน โดยเจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ตรวจสอบตำแหน่งหรือแนวเขตที่ดินก่อนออกโฉนดที่ดิน ทำให้ทับซ้อนกับที่ดินของผู้อื่น

คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินมีโฉนดแปลงหนึ่ง เนื้อที่ 8 ไร่ 69 ตารางวา จากนางสาวฟ้า (นามสมมติ) ในฐานะผู้จัดการมรดกของนางสาวดาว (นามสมมติ) ต่อมา ในปี พ.ศ. 2549 บริษัท เอ จำกัด เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ยื่นคำขอรวมโฉนดที่ดินจำนวนสามแปลงให้เป็นแปลงเดียว เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ทำการรังวัดรวมโฉนดที่ดินดังกล่าว แต่เมื่อลงระวางแล้วปรากฏว่าโฉนดที่ดินแปลงหนึ่งของบริษัท เอ จำกัด ทับซ้อนกับโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงคัดค้านการรังวัด รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มอบหมายได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ได้มีคำสั่งให้แก่ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยแก้ไขเนื้อที่เป็น 5 ไร่ 2 งาน 60 ตารางวา

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน หากไม่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้ชดใช้ค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ปัญหา คือ การที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจากนางสาวฟ้าซึ่งเป็นผู้ชาย จำนวน 8 ไร่ 69 ตารางวา แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินเป็น 5 ไร่ 2 งาน 60 ตารางวา เนื่องจากเจ้าของที่ดินข้างเคียงโต้แย้งว่า การออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีทับซ้อนที่ดินข้างเคียงบางส่วน กรณีถือได้ว่า การออกโฉนดที่ดินเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ? และกรมที่ดินจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้ซื้อที่ดินมาโดยสุจริตหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โฉนดที่ดินเป็นเอกสารมหาชนที่รับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามจำนวนเนื้อที่ที่ระบุไว้ ซึ่งบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินนั้นมิอำนาจนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเพื่อแสวงหาประโยชน์กับบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกนั้นย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นโฉนดที่ดินที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมายและสำแดงข้อมูลที่ถูกต้องทุกรายการ

ประกอบกับการออกโฉนดที่ดินเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินและมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครอง พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน และเป็นผู้มีวิชาชีพ มีความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป จึงต้องดำเนินการออกโฉนดที่ดินด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจในการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยต้องตรวจสอบตำแหน่งและแนวเขตที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินว่าจตที่ดินของบุคคลใดบ้าง และแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงมาระวังแนวเขตที่ดินรวมทั้งต้องตรวจสอบระวางแผนที่ที่ดินดังกล่าวทับซ้อนกับที่ดินของบุคคลใดหรือไม่

การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินออกโฉนดที่ดินให้แก่นางสาวฟ้าโดยมิได้ตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตาม น.ส. 3 ก. ที่นำมาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่งหากตรวจสอบก็จะพบว่ามีส่วนทับซ้อนกับที่ดินแปลงอื่น แต่หาได้ใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอไม่ ถือได้ว่า **กระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการออกโฉนดที่ดิน** เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดินจากนางสาวฟ้าโดยสุจริตและได้รับความเสียหาย การปฏิบัติหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจึงมีผลเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (*คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 175/2559*)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ตีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ

(1) การไม่แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน ทั้งที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาจจะส่งผลให้การออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายนั้น

(2) ความสำคัญของโฉนดที่ดินอันถือเป็นเอกสารมหาชนที่รับรองว่าบุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและมีจำนวนเนื้อที่ดินตามที่ระบุไว้ในโฉนดที่ดิน ซึ่งผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินมีอำนาจที่จะนำที่ดินดังกล่าวไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอย่างใด ๆ หรือแสวงหาประโยชน์กับบุคคลภายนอก และในกรณีของบุคคลภายนอกนั้นย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมายและสำแดงข้อมูลที่ถูกต้องทุกรายการ ดังนั้น การออกโฉนดที่ดินจึงต้องดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตำแหน่งและแนวเขตที่ดินด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกโฉนดที่ดินนั้นถูกต้องตามกฎหมาย

คดีที่สาม กรณีนายกองค้การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นอ้างมติที่ประชุมของตัวแทนที่ได้รับผลกระทบจากการให้ผู้ฟ้องคดียุติการประกอบกิจการ มาเป็นเหตุในการมีคำสั่งไม่ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยมิได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ

ข้อเท็จจริงในคดี คือ ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารเพื่อเป็นฟาร์มเลี้ยงสุกร ซึ่งมีขนาดกลางและมีลักษณะเป็นโรงเรือนปิด มีระบบบำบัดน้ำเสียที่ผ่านระบบก๊าซชีวภาพ ต่อมา ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเลี้ยงสุกรรุ่นแรก ได้มีราษฎรในพื้นที่ร้องเรียนปัญหาว่ามีกลิ่นเหม็นรบกวนจากฟาร์มเลี้ยงสุกร ผู้ฟ้องคดีจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว และยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำแนะนำของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลก็ได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แต่ในระหว่างประกอบกิจการได้มีราษฎรร้องเรียนอีก จนกระทั่งมีการจัดการประชุมผู้เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาหารือร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีได้เสนอว่าจะสร้างกำแพงด้านหลังฟาร์มคูดกลั่นเพื่อให้กลิ่นเหม็นลอยสูงขึ้น

และศึกษาแนวทางปฏิบัติจากผู้ประกอบการรายอื่นที่มีระบบบริหารจัดการที่ดี ซึ่งที่ประชุมก็ยอมรับมาตรการที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ แต่หลังจากนั้นก็มีการร้องเรียนปัญหาเดิมอีก นายองค์การบริหารส่วนตำบลจึงให้ผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายประชุมร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาอีกครั้ง และที่ประชุมมีมติให้ผู้ฟ้องคดีเลิกกิจการ

ต่อมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ นายองค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีคำสั่งปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ และที่ประชุมฯ ได้มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเลิกกิจการ

ผู้ฟ้องคดีจึงโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว แต่นายองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของนายองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ การที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิเสธไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการโดยอ้างมติที่ประชุมของตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งที่ยังมิได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ถือเป็นภาระหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า การที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเรื่องปัญหากลิ่นรบกวนแล้วหรือไม่ และกลิ่นรบกวนยังคงมีอยู่ถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมของผู้อยู่อาศัยข้างเคียงหรือไม่ แต่กลับอ้างเพียงมติในการประชุมที่ให้ผู้ฟ้องคดียุติการประกอบกิจการมาเป็นเหตุไม่ต่อใบอนุญาต ทั้งที่การประชุมครั้งดังกล่าวข้อเท็จจริงยังฟังไม่ยุติว่ายังมีกลิ่นรบกวนจากฟาร์มถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพของประชาชนหรือไม่ คงมีเพียงผู้แทนของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนกล่าวอ้างเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่มีข้อเท็จจริงอื่นมาสนับสนุนอีก จึงเป็นการรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการและให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 716/2557)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เพื่อจัดให้มีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการ หรือคำสั่งอนุญาตให้ต่อหรือไม่อนุญาตให้ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น นอกจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบว่าเอกสารหลักฐานที่ผู้ยื่นคำขอได้ยื่นประกอบการพิจารณาอนุญาตถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และผู้ประกอบการได้ดำเนินการอย่างใด ๆ ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้สั่งการไว้แล้วหรือไม่ เช่น การสั่งให้ทำฝาปิดบ่อสิ่งปฏิกูล การให้ล้างโรงเรือนเลี้ยงสุกรอย่างสม่ำเสมอ และการแก้ไขปรับปรุงสถานประกอบการ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่เหมาะสมหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อยู่อาศัยบริเวณโดยรอบแล้ว เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมว่า ผู้ประกอบการได้ปฏิบัติหรือแก้ไขปัญหานั้นแล้วหรือไม่ เพียงใด ซึ่งการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ นั้นจะต้องพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไม่ผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงที่ได้จากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมถึงต้องติดตามหรือออกไปตรวจสอบสถานที่จริง เพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างรอบด้าน และครบถ้วน อันจะส่งผลทำให้การใช้อำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้ประกอบการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้งสามคดีข้างต้น ถือว่าเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่สำคัญสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาทางปกครองว่า มาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่อง โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณี และต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น โดยมีความมุ่งหมายว่า เมื่อมีเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งเรื่องใดเกิดขึ้น และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่นั้นอาจก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายหรือเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจให้เจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อย่างไร เจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายหรือผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายพึงจะต้องตระหนักเสมอว่า พื้นฐานในการจัดทำคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมมาจากการรับรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องแสวงหาและตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะใช้อำนาจให้ได้ความเป็นที่ยุติเสียก่อน หากเห็นว่า พยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ตลอดจนรวบรวมและขังน้ำหนักพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนในการวินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกธรรมให้คู่กรณีได้อย่างแท้จริง
